



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Instituto de Geociências**

**ELIANE APARECIDA CABRAL DA SILVA**

**QUANDO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA PERDE-SE O VALOR DE  
USO NA CIDADE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EXPANSÃO URBANA NA  
CIDADE DE MACAPÁ – AMAPÁ**

**CAMPINAS**  
**2017**

**ELIANE APARECIDA CABRAL DA SILVA**

**QUANDO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA PERDE-SE O VALOR DE  
USO NA CIDADE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EXPANSÃO URBANA NA  
CIDADE DE MACAPÁ – AMAPÁ**

**TESE APRESENTADA AO INSTITUTO DE  
GEOCIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE CAMPINAS PARA  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA EM  
GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE  
AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL.**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup> DR<sup>a</sup> ARLETE MOYSÉS RODRIGUES**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA ELIANE  
APARECIDA CABRAL DA SILVA E ORIENTADA PELA  
PROFA. DRA. ARLETE MOYSÉS RODRIGUES**

**CAMPINAS**

**2017**

**Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s):** Não se aplica.

**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8526-9863>

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Geociências  
Marta dos Santos - CRB 8/5892

Si38q Silva, Eliane Aparecida Cabral, 1979-  
Quando a terra avança como mercadoria perde-se o valor de uso na cidade : regularização fundiária e a expansão urbana na cidade de Macapá - Amapá / Eliane Aparecida Cabral da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Arlete Moysés Rodrigues.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Urbanização. 2. Propriedade fundiária. 3. Segregação socioespacial. 4. Macapá (AP) - Condições sociais. I. Rodrigues, Arlete Moysés, 1943-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

#### Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** When land advances as commodity the city value of use is lost : land ownership regularization and urban expansion in the city of Macapá - Amapá

**Palavras-chave em inglês:**

Urbanization

Land ownership

Socio-spatial segregation

Macapá (AP) - Social conditions

**Área de concentração:** Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

**Titulação:** Doutora em Geografia

**Banca examinadora:**

Arlete Moysés Rodrigues

Adriana Maria Bernardes da Silva

Ricardo Baitz

Vicente Eudes Lemos Alves

Rosana Denaldi

**Data de defesa:** 12-12-2017

**Programa de Pós-Graduação:** Geografia



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**AUTORA:** Eliane Aparecida Cabral da Silva

**QUANDO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA PERDE-SE O VALOR DE  
USO NA CIDADE: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A EXPANSÃO URBANA  
NA CIDADE DE MACAPÁ – AMAPÁ**

**ORIENTADORA:** Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues

Aprovado em: 12 / 12 / 2017

**EXAMINADORES:**

Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues - Presidente

Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Profa. Dra. Rosana Denaldi

Dr. Ricardo Baitz

*A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no  
processo de vida acadêmica do aluno.*

Campinas, 12 de dezembro de 2017.

*Dedico este trabalho à minha Mãe e ao Pai, pelo exemplo de vida e por sempre, mesmo não tendo ultrapassado as salas de aulas do “primário” e nunca terem entrado no recinto de uma universidade, terem me apoiado e incentivado nessa trajetória.*

*“Dedico este trabalho ao meu avô Francisco, ao meu avô Eudete (in memoriam), à minha avó Iracema e à minha avó Ana, migrantes do sul e nordeste do Brasil, que se deslocaram para o sul do Mato Grosso do Sul em busca de terra para reproduzir a sobrevivência. Depois de anos de terem chegado e às custas de muito trabalho conseguiram seus pequenos lotes urbanos e hoje fazem (fizeram) dessa terra todo o sentido de uma existência.*

## **AGRADECIMENTO**

Como disse Harvey, o direito à cidade, apesar de se realizar pelo indivíduo, é muito mais um direito coletivo do que individual, porque a cidade é sobretudo obra coletiva. Assim também é o conhecimento, apesar de se expressar através do sujeito, nunca é uma construção individual, resulta de uma rede de ideias e ações coletivas e solidárias, que, somadas aos esforços individuais, possibilitaram a sua construção. Esta tese é resultado de um esforço pessoal, mas também é resultado das ideias, debates, críticas e contribuições, e o apoio de tantas outras pessoas que se fizeram presentes em minha trajetória durante a sua construção, e aqui expresso a minha gratidão a algumas dessas pessoas que foram fundamentais nesse processo.

Agradeço imensamente à minha mãe Marilete, ao meu pai Natalino e meus irmãos Andreia e Ivan Fernando que, apesar de se entristecerem com a minha ausência, especialmente nesse último ano, 2017, compreenderam a importância do momento que vivi e sempre me deram força para continuar.

À minha orientadora, a professora Arlete Moysés Rodrigues que, para além da competência indiscutível e exigente na orientação, se fez também nesse processo uma figura humana extremamente generosa, e eu lhe agradeço por aceitar me orientar, aconselhar, compartilhar seu conhecimento e experiência, proporcionando-me momentos de valiosas reflexões e aprendizado.

Agradeço aos amigos e amigas Roni Mayer Lomba, Patrícia Rocha, Pablo Fernandez, Genival Rocha, Camila Risso, Fabiana Estigarribia, Daguiete Chaves, Fabio Trindade, Juceline Amorim, Celina Marque e José Francisco Ferreira, que me confortaram nos momentos de angústia e com os quais dividi alegrias, risadas, tristezas, aflições e discussões acaloradas que me ajudaram a avançar no pensar essa pesquisa.

Aos Geógrafos Ricardo Ângelo Pereira de Lima e Marcelo Oliveira, ao Historiador Sidney Lobato e ao Cientista Social Antônio Sérgio Monteiro Filocreão pelas informações, bibliografias e dados disponibilizados, e que foram fundamentais para as análises realizadas nesse trabalho.

Agradeço a todos aqueles que aceitaram em conceder entrevistas ou que disponibilizaram uma parte do seu tempo, compartilhando um pouco de suas memórias e vivências sobre o processo de urbanização da cidade de Macapá, me

permitindo ter acesso a fatos importantes e dados fundamentais para o entendimento da problemática estudada.

À Emilly Watanabe e à Priscyla Esquerdo, as mulheres que me ajudaram na elaboração cartográfica dessem trabalho: dessa parceria resultaram mapas fundamentais para representação das análises feitas no trabalho e sem os quais não seria possível expressar informações indispensáveis às discussões presentes nesta tese.

Aos meus colegas do LACAM (Laboratório da Casa da Arlete Moysés), pelas discussões intensas de nossos colóquios e pelo compartilhamento de ideias, dúvidas, bibliografias e ansiedades vivenciadas no processo de elaboração de nossas pesquisas. Nesse grupo destaco o Rodrigo Dantas e a Vânia Silva, pelas bibliografias e informações compartilhadas a respeito dos encaminhamentos burocráticos finais da tese, e a Mariana Fernandes pelos momentos agradáveis e divertidíssimos partilhados nos encontros geográficos.

Por fim, deixo os meus agradecimentos à coordenação e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências, que sempre me atenderam com prontidão e rapidez nas demandas realizadas. Deixo também meu reconhecimento às duas instituições públicas brasileiras com que estive ligada durante a realização deste trabalho: a Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, onde exerço a minha vida profissional, e que, dentro das possibilidades, contribuiu para que fosse possível a realização desse trabalho, e à Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, pela possibilidade de cursar gratuitamente este curso de Pós-Graduação, pois sei que, se as condições fossem outras, talvez isso não seria possível.

## RESUMO

A história de Macapá mostra que o seu crescimento urbano foi consequência de projetos que foram sendo inseridos no Estado do Amapá depois que foi elevado à categoria de Território Federal, em 1943. Desse período até a primeira década do século XXI, vários acontecimentos dinamizaram o Estado, atraindo atividades econômicas e indivíduos de outros lugares, com consequências diretas no crescimento da capital. Entretanto, seu processo mais recente de urbanização apresenta diferenças significativas no que refere aos agentes, às formas e conteúdos urbanos predominantes, quando comparado ao processo vigente até 2010. Destaca-se, nesse sentido, uma maior modernização do território a partir da presença de elementos do meio técnico-científico, o aparecimento de loteamentos murados e edifícios verticais como formas representativas da expansão do espaço urbano, e o mercado imobiliário como principal agente promotor da expansão urbana e, nessas condições, impõe-se o avanço da terra urbana com o predomínio do valor de troca. Mas, para tanto foi necessário resolver no espaço urbano macapaense alguns gargalos, resultantes do processo de desenvolvimento desigual no território brasileiro das forças produtivas capitalistas e, assim, a regularização fundiária urbana em Macapá se apresenta como centralidade nesse processo. Em decorrência das formas de controle e acesso à terra urbana durante o período do Amapá como Território Federal, realizado via instrumento jurídico da posse, destaca-se que, até 2012, 90% dos terrenos urbanos não eram titulados, e parte das terras sobre os quais avançou a expansão urbana no último período ainda não tinha sido transferida pela União para o Município de Macapá. Essa condição coloca limites na atuação do capital, visto que nem toda terra valorizada pode ser inserida no mercado, por não ter o título de propriedade. Em que pese a existência de legislações que disciplinam a regularização fundiária urbana e que garantem o interesse social da propriedade privada no urbano e da cidade, como é o caso das Leis Federais nº 11.952/09 e nº 11.977/09, a recente edição da Lei Federal nº 13.465/17, que desobriga respeitar as premissas da função de interesse social, fortalecem a lógica da regularização fundiária em Macapá, cujo fim principal é garantir a titulação da propriedade privada da terra. Tais aspectos do processo de urbanização ocorrido após 2010 têm raízes nas novas formas sob as quais o capital passa a aplicar os seus excedentes na região com objetivo de garantir o processo mais geral de acumulação e que faz do urbano macapaense mais um dos motores da acumulação do capital. E, neste sentido observa-se, após 2010, que a terra como mercadoria e como valor de troca avança sobre as terras nas quais predominava o valor de uso.

**Palavras chave:** Urbanização. Expansão urbana. Regularização fundiária. Desigualdade Socioespacial. Macapá-AP.



## ABSTRACT

The history of Macapá demonstrates that its urban growth was a consequence of projects that had been inserted in the State of Amapá after it was elevated to the category of Federal Territory, in 1943. From this period until the first decade of the twenty-first century, several events made the state more dynamic, attracting individuals and economic activities, from different places, affecting directly the city's growth. Nevertheless, its most recent urbanization process presents significant differences regarding urban agents, forms and contents when it is compared to the process experienced until 2010. It is noted, in this sense, a greater modernization of the territory due to the presence of elements of the technical-scientific environment, the appearing of walled portions of land and vertical buildings, as representative forms of urban space expansion, and the real estate market as the main agent of the urban expansion so, under these conditions, urban land advances with the predominance of exchange value. However, it was necessary to solve some obstacles in Macapá's urban space that were results of the unequal development of capitalist productive forces in Brazil, and thus the urban land regularization in Macapá is central to this process. As a result of the forms of control and access to urban land during the period of Amapá as Federal Territory, made through a juridical instrument called possession, it is highlighted that, by 2012, 90% of urban land had not been legalized and part of the land on which urban expansion occurred in the last period, had not yet been transferred from the Union to the Municipality of Macapá. This condition places limits on the performance of capital, since not all valued land can be inserted into the market because it does not have the legalized title of ownership. Despite the existence of laws governing urban land regularization and guaranteeing the social interest of private property in urban areas, such as Federal Laws 11,952/09 and 11,977/09, the recent edition of Federal Law 13.465/17, which exempts respect for the premises of the social interest, strengthens the logic of the land regularization in Macapá, whose main purpose is to guarantee the titling of private property of land. These aspects of the urbanization process that took place after 2010 are rooted in the new ways in which capital applies its surplus in the region in order to guarantee the most general process of accumulation and, that makes the urban in Macapá another engine of capital accumulation. So, in this sense, it is observed, after 2010, that land, as a commodity and with a value of exchange, advances where the value of use prevailed.

**Keywords:** Urbanization. Urban expansion. Land regularization. Socio-spatial inequality. Macapá-AP.

## RESUMEN

La historia de Macapá muestra que su crecimiento urbano fue consecuencia de proyectos que fueron introducidos en el Estado de Amapá, después de que fue elevado a la categoría de Territorio Federal, en 1943. De ese período hasta la primera década del siglo XXI, varios acontecimientos dinamizaron el Estado, atrayendo actividades económicas e individuos de otros lugares, con consecuencias directas en el crecimiento de la capital. Sin embargo, su proceso más reciente de urbanización presenta diferencias significativas en lo que se refiere a los agentes, a las formas y contenidos urbanos predominantes, en comparación con el proceso vigente para 2010. Se destaca, en ese sentido, una mayor modernización del territorio a partir de la presencia de elementos del medio técnico-científico, la aparición de parcelas amuralladas y edificios verticales como formas representativas de la expansión del espacio urbano, y el mercado inmobiliario como principal agente promotor de la expansión urbana y, en esas condiciones, se impone el avance de la tierra urbana con el predominio del valor de cambio. Pero para ello fue necesario resolver en el espacio urbano macapaense algunos cuellos de botella, resultantes del proceso de desarrollo desigual en el territorio brasileño de las fuerzas productivas capitalistas y, así, la regularización agraria urbana en Macapá se presentan como centralidad en ese proceso. En consecuencia de las formas de control y acceso a la tierra urbana durante el período de Amapá como Territorio Federal, realizado a través del instrumento jurídico de la posesión, se destaca que, hasta 2012, el 90% de los terrenos urbanos no eran titulados, y parte de las tierras sobre los cuales avanzaron la expansión urbana en el último período aún no habían sido transferidos por la Unión al Municipio de Macapá. Esta condición coloca límites en la actuación del capital, ya que no toda la tierra valorada puede ser inserta en el mercado, por no tener el título de propiedad. En cuanto a la existencia de legislaciones que disciplinan la regularización agraria urbana y que garantizan el interés social de la propiedad privada en el urbano y de la ciudad, como es el caso de las Leyes Federales nº 11.952/09 y nº 11.977/09, y la reciente edición de la Ley Federal nº 13.465 / 17, que desobliga respetar las premisas de la función de interés social, fortalecen la lógica de la regularización agraria en Macapá, el fin principal es garantizar la titulación de la propiedad privada de la tierra. Tales aspectos del proceso de urbanización ocurrido después de 2010 tienen raíces en las nuevas formas bajo las cuales el capital pasa a aplicar sus excedentes en la región con el objetivo de garantizar el proceso más general de acumulación y que hace del urbano macapaense más uno de los motores de la acumulación del capital. Y en este sentido se observa, después de 2010, que la tierra como mercancía y como valor de cambio avanza sobre las tierras en las que predominaba el valor de uso.

**Palabras clave:** Urbanización. Expansión urbana. Regularización de la tierra. Desigualdad Socioespacial. Macapá-AP.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DE MACAPÁ -AP .....</b>	<b>18</b>
<b>FIGURA 2 - IDENTIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS NA PESQUISA .....</b>	<b>27</b>
<b>FIGURA 3 - ÁREA URBANA DE MACAPÁ, EM 1951, COM A FORTALEZA SÃO JOSÉ DE MACAPÁ EM PRIMEIRO PLANO.....</b>	<b>34</b>
<b>FIGURA 4 - OCUPAÇÃO DA ÁREA URBANA DE MACAPÁ POR GRUPOS SOCIAIS E ATIVIDADES ECONÔMICAS EM MEADOS DE 1960 .....</b>	<b>39</b>
<b>FIGURA 5 - REGISTRO DE CASAS DE PADRÃO SIMPLES LOCALIZADAS NA ÁREA CENTRAL DE MACAPÁ – AP .....</b>	<b>55</b>
<b>FIGURA 6 - MAPA DE EXPANSÃO DA MALHA URBANA DE MACAPÁ, 1943 A 2014 .....</b>	<b>60</b>
<b>FIGURA 7 - MAPA DE EVOLUÇÃO DA MALHA URBANA DE MACAPÁ VERSUS CRIAÇÃO DE BAIRROS .....</b>	<b>62</b>
<b>FIGURA 8 - EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DE ÁREAS ÚMIDAS (RESSACAS) EM MACAPÁ PARA MORADIA (1986, 1991, 2004, 2014).....</b>	<b>64</b>
<b>FIGURA 9 – ÁREA ÚMIDAS (RESSACAS) OCUPADA PARA HABITAÇÃO EM MACAPÁ.....</b>	<b>65</b>
<b>FIGURA 10 - IMAGEM VERTICAL DO BAIRRO MARCO ZERO E DA ÁREA DE “RESSACA DO MUCA” QUE FAZ FRONTEIRA COM ESSE BAIRRO.....</b>	<b>65</b>
<b>FIGURA 11 - AMAPÁ GARDEN SHOPPING - REGIÃO SUL DE MACAPÁ .....</b>	<b>72</b>
<b>FIGURA 12 - LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EM MACAPÁ, 2010 A 2014 .....</b>	<b>75</b>
<b>FIGURA 13 - LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS EM MACAPÁ – AP ...</b>	<b>76</b>
<b>FIGURA 14 - RESIDENCIAL CIDADE MACAPABA (MCMV FAIXA 1 - 4 MIL UNIDADES) COM PARTE DAS UNIDADES ENTREGUE EM 2014/2015 .....</b>	<b>77</b>
<b>FIGURA 15 - RESIDÊNCIA MESTRE OSCAR SANTOS - MCMV FAIXA 1, ENTREGUE EM 2013 .....</b>	<b>77</b>
<b>FIGURA 16 – LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS MURADOS LOCALIZADOS NA RODOVIA DUCA SERRA.....</b>	<b>80</b>
<b>FIGURA 17 - LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS MURADOS - RODOVIA JK - ZONA SUL DE MACAPÁ .....</b>	<b>80</b>
<b>FIGURA 18 - IMAGEM VERTICAL DO EMPREENDIMENTO VERANA MACAPÁ - SUA ÁREA INCORPORA REGIÕES ÚMIDAS E SUAS EXTENSÕES TERMINAM QUASE NA MARGEM DO RIO AMAZONAS .....</b>	<b>81</b>
<b>FIGURA 19 - EMPREENDIMENTOS VERTICAIS NO CENTRO DE MACAPÁ - INCORPORADORA ICON.....</b>	<b>81</b>
<b>FIGURA 20 - LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS ABERTOS E MURADOS LOCALIZADOS NA BR 156, ZONA NORTE DE MACAPÁ.....</b>	<b>82</b>
<b>FIGURA 21 - IMAGEM DO FOLDER DE PROPAGANDA DO EMPREENDIMENTO VILA BELLA, NA RODOVIA DUCA SERRA.....</b>	<b>83</b>

<b>FIGURA 22</b> - IMAGEM DA PLACA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ENTRADA DO LOTEAMENTO BELLA VISTA, LOCALIZADO NA ZONA NORTE DE MACAPÁ-AP....	84
<b>FIGURA 23</b> - VEX CONSTRUTORA E INCORPORADA - PROJETOS E RELAÇÕES INTERESCALES – 2015.....	89
<b>FIGURA 24</b> - ÁREAS POSSÍVEIS DE VERTICALIZAÇÃO EM MACAPÁ – 2017.....	92
<b>FIGURA 25</b> - DESCRIÇÃO DO EMPREENDIMENTO COSTA NORTE DA INCORPORADORA ICON, EM PÁGINA DA CONSTRUTORA.....	93
<b>FIGURA 26</b> - MAPA DA GLEBA PATRIMONIAL DE MACAPÁ E EXPANSÃO URBANA EM 2014 .....	97
<b>FIGURA 27</b> – MEDIDAS E LEGISLAÇÃO DIRECIONADAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL EM MACAPÁ – 1970 A 1989, 1990 A 2004 E 2005 A 2016 .....	100
<b>FIGURA 28</b> - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS/CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS VERSUS TÍTULOS DE DOMÍNIO EMITIDOS PELO INCRA - 1984, 2003 E 2005 .....	103
<b>FIGURA 29</b> - ALTERAÇÃO NA ALTURA E NÚMERO DE PAVIMENTOS DE EMPREENDIMENTO VERTICAIS - 2004, 2011, 2014 .....	123
<b>FIGURA 30</b> - EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS PÚBLICOS CONSTRUÍDOS EM MACAPÁ DE 2010 A 2014 .....	188
<b>FIGURA 31</b> - EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS PRIVADOS VERTICAIS CONSTRUÍDOS EM MACAPÁ DE 2010 A 2015.....	189
<b>FIGURA 32</b> - EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS PRIVADOS HORIZONTAIS CONSTRUÍDOS EM MACAPÁ DE 2005 A 2014 .....	190
<b>FIGURA 33</b> - MAPA DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DA GLEBA AD 04 – 1984, 2003 E 2005 .....	192
<b>FIGURA 34</b> - RELATÓRIO DO PROGRAMA TERRA LEGAL MACAPÁ - TERRAS URBANAS .....	193
<b>FIGURA 35</b> - MEMORANDO N. 022/2015/TERRENOS LEGALIZADOS PELA PREFEITURA ATÉ 2012 .....	194
<b>FIGURA 36</b> – CROQUI DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DA GLEBA AD 04 – 1984.....	195

## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> - POPULAÇÃO DE MACAPÁ, 1940 E 1950 .....	35
<b>TABELA 2</b> - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DE MACAPÁ, 1940 A 20...49	
<b>TABELA 3</b> - POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE OCUPADA EM ATIVIDADES DO CAMPO, 1970 A 1980 .....	50
<b>TABELA 4</b> - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DE MACAPÁ, 1960 A 199151	
<b>TABELA 5</b> - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL DE MACAPÁ, 1991 A 2010 .....	58

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADA</b>	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
<b>ALCMS</b>	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
<b>AMCEL</b>	Amapá Florestal e Celulose S.A.
<b>AP</b>	Amapá
<b>BNDS</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento
<b>BRUMASA</b>	Bruynzeel madeireira S.A.
<b>CAESA</b>	Companhia de Água e Esgoto de Amapá
<b>CEA</b>	Companhia de Energia de Macapá
<b>CIOSP</b>	Centros Integrados de Segurança Pública
<b>COPRAM</b>	Companhia Progresso do Amapá
<b>CPT</b>	Comissão Pastoral da Terra
<b>DETRAN</b>	Departamento Estadual de Trânsito do Amapá
<b>DTC</b>	Divisão de Terras e Colonização
<b>FACADE</b>	Fórum de Acompanhamento de Conflitos Agrários e Desenvolvimento
<b>FINAM</b>	Fundo de Investimento da Amazônia
<b>GERA</b>	Grupo Executivo da Reforma Agrária
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IBRA</b>	Brasileiro de Reforma Agrária
<b>ICOMI</b>	Indústria e Comércio de Minérios S.A.
<b>IMAP</b>	Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>INDA</b>	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>IRDA</b>	Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá
<b>ITR</b>	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
<b>MCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PDSA</b>	Programa Desenvolvimento Sustentável do Amapá
<b>POLAMAZONIA</b>	Programa dos Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
<b>PROTERRA</b>	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste

<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RENCA</b>	Reserva Nacional de Cobre e Associados
<b>SEMDUH</b>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento
<b>SPU</b>	Superintendência Patrimonial da União
<b>SPVEA</b>	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
<b>SUDAM</b>	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>TERRAP</b>	Instituto de Terras do Amapá
<b>UNICAMP</b>	Universidade Estadual de Campinas
<b>UNIFAP</b>	Universidade Federal do Amapá
<b>UPAS</b>	Unidades de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ ANTES DA CRIAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ.....</b>	<b>31</b>
1.1 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E AS PRIMEIRAS TRANSFORMAÇÕES URBANA.....	32
1.2 AVANÇOS DO CAPITAL SOBRE O CAMPO E A EXPANSÃO URBANA EM MACAPÁ APÓS 1960.....	41
1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 1 .....	55
<b>2 A URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ APÓS A CRIAÇÃO DO ESTADO .....</b>	<b>57</b>
2.1 A URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ ENTRE 1990 E 2010.....	57
2.2 A URBANIZAÇÃO APÓS 2010: NOVAS FORMAS E CONTEÚDOS URBANOS .....	69
2.3 NOVOS AGENTES NA PRODUÇÃO DA CIDADE E A EMINÊNCIA DO CAPITAL IMOBILIÁRIO .....	86
2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 2 .....	94
<b>3 A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA EM MACAPÁ: DO GOVERNO TERRITORIAL À CRIAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ.....</b>	<b>96</b>
3.1 SITUAÇÃO FUNDIÁRIA EM MACAPÁ EM 2016, NO QUE SE REFERE ÀS REGULARIZAÇÕES ADMINISTRATIVA E DE INTERESSE ESPECÍFICO .....	96
3.2 CRITÉRIOS E FORMAS DE ACESSO À TERRA URBANA EM MACAPÁ NO GOVERNO TERRITORIAL (1970 E 1988).....	101
3.3 CRITÉRIOS E FORMAS DE ACESSO À TERRA EM MACAPÁ NA PÓS ESTADUALIZAÇÃO - 1990 A 2010.....	109
<b>3.3.1 Plano Diretor Participativo de 2004 e seus impactos na questão fundiária urbana de Macapá .....</b>	<b>111</b>
3.4 FORMAS DE ACESSO À TERRA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - 2010 A 2016.....	118
<b>3.4.1 A regularização fundiária realizada pelo executivo municipal .....</b>	<b>118</b>
<b>3.4.2 A regularização fundiária realizada pelo executivo estadual .....</b>	<b>124</b>
<b>3.4.3 Leis Federais referentes à regularização fundiária na Amazônia Legal e seus impactos sobre a regularização da terra urbana em Macapá.....</b>	<b>125</b>
3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 3 .....	139
<b>4 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL SE ALARGA QUANDO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA.....</b>	<b>141</b>
4.1 A RENDA DA TERRA E SUAS CONDICIONANTES.....	141
4.2 ANTES VALOR USO, AGORA VALOR TROCA: COMO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA EM MACAPÁ.....	147

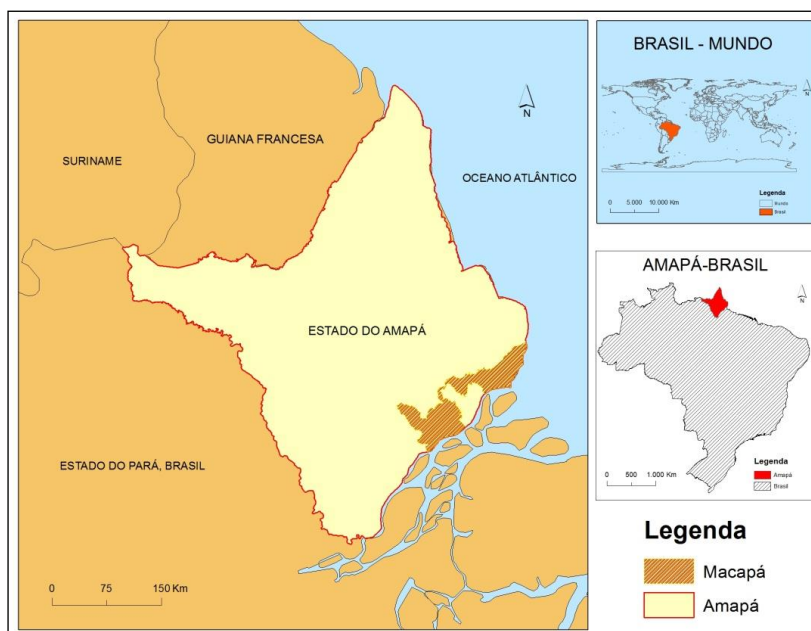


4.4 É PRECISO MAIS TERRA: O ESTADO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ADMINISTRATIVO.....	159
4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 4 .....	163
<b>CONCLUSÕES</b> .....	165
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	175
<b>APÊNDICES</b> .....	188
APÊNDICE 1.....	188
APÊNDICE 2.....	189
APÊNDICE 3.....	190
APÊNDICE 4.....	192
<b>ANEXOS</b> .....	193
ANEXO 1 .....	193
ANEXO 2 .....	194
ANEXO 3 .....	195

## INTRODUÇÃO

Macapá é a maior cidade e a capital do Estado do Amapá (Figura 1). Sua história mostra que o seu crescimento urbano foi consequência de projetos que foram sendo inseridos no Estado do Amapá depois que foi elevado à categoria de Território Federal, em 1943. Vários projetos, programas do governo federal e estadual, dinamizaram a economia do estado atraindo novas atividades econômicas e indivíduos de outros lugares, com consequências diretas sobre o crescimento da capital<sup>1</sup>. A criação do Território Federal (1943), a instalação da Indústria e Comércio de Minérios S.A. - ICOMI (1957), empresa que explorou o manganês, da Jari Celulose (1979), a definição de Amapá como estado (1988) e a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana - ALCMS (1991) são acontecimentos que favoreceram um efeito de atração tanto para atividades econômicas como para a população em busca de trabalho e de acesso a determinados bens e serviços, como saúde, educação e emprego, determinando crescimentos rápidos da população urbana de Macapá, sobretudo a partir dos anos 1980.

**Figura 1** - Localização de Macapá -AP



Elab.: FERREIRA (2015). Arcgis 10.0.

<sup>1</sup> Cabe aqui uma referência a outra grande cidade, desmembrada de Macapá em 1991, Santana, com uma população estimada, para 2015, de 112.218 habitantes.

A partir de 2010 o processo de expansão urbana de Macapá apresenta sensíveis mudanças, relacionadas a maior presença, no urbano, de objetos ligados ao meio técnico-científico<sup>2</sup>, a novas formas de acumulação do capital, e ao comparecimento do mercado imobiliário como agente importante no processo de expansão urbana. Nesse sentido, uma das questões centrais do processo de urbanização contemporâneo de Macapá está no fato de que, do ponto vista econômico, a cidade se insere em um novo patamar do desenvolvimento das forças capitalistas na região, diferente do até então observado como predominante para cidades como Macapá, na Região Amazônica.

O processo de urbanização nas pequenas e médias<sup>3</sup> cidades da Amazônia se encontrava ligado a surtos de dinamismo urbano associados ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, mas que, no caso particular dessa região, sempre estiveram relacionadas ao comércio de exportação e associadas a interesses externos, conforme salientou Becker (2013). Dessa forma, segundo a autora, não foi possível a existência de um dinamismo que tivesse sustentação contínua, devido à falta do desenvolvimento de condições de produção interna, fato que evitou justamente a criação de trabalho novo, elemento capaz dinamizar as cidades e as economias calcadas na economia interna. De forma que esses núcleos urbanos, em sua grande maioria, têm gerado extensas áreas supridoras de importação, mas os serviços essenciais aos negócios e às elites que nelas residem se concentram nas cidades estratégicas em relação à circulação dominante em cada período histórico.

Assim, para além de um crescimento momentâneo e sustentáculo de atividades econômicas com fins de exportação, nota-se, após 2010, que o urbano em Macapá também se apresenta como um dos *lócus* importantes para acumulação do capital, a partir do desenvolvimento de atividades econômicas que elevam a

---

<sup>2</sup> Sobre Meio Técnico-Científico ver Santos (2009, p. 37 e 38).

<sup>3</sup> Nesse trabalho não fazemos uso do termo cidade média, como recurso explicativo para Macapá. Entendemos que sua especificidade está no fato de ser capital de um Estado. Embora Becker (2013) utilize as definições de cidades pequenas e médias para falar do predomínio de um tipo de urbanização que ocorre via surtos de dinamismo econômicos provocados pelo desenvolvimento de atividades voltadas a exportação, em nossa compreensão ela não aplica essa definição tendo por base o debate das hierarquias urbanas. A nossa opção por trabalhar com a ideia dos surtos de dinamismo econômico, como explicativo para a realidade de Macapá até meados da década de 2000, se justifica por observarmos que esse processo foi decorrente na história urbana de Macapá, visto os picos de crescimento populacional e expansão urbana estarem associados ao desenvolvimento das atividades econômicas na forma citada por Becker.

lucratividade na obtenção da renda da terra e na comercialização de imóveis, com a titulação da propriedade privada da terra.

Essa lógica de atuação do capital para garantir a acumulação ampliada se expande de forma crescente no atual período histórico. Harvey (2015), no livro “Paris, capital da modernidade”, ao analisar as reformas urbanas realizadas pelo Barão *Hausmann*, aponta que, já no primeiro quartel do século XIX, a cidade se apresentava como um espaço importante para reprodução ampliada do capital. Entretanto, na fase atual de acumulação capitalista essa importância parece se intensificar e chegar nas urbes localizadas nos mais diversos lugares. Harvey (2015) afirma ainda que a urbanização incompleta é uma estratégia do capital para garantir sempre novas condições para acumulação. O interesse que o capital tem na construção da cidade é semelhante à lógica de uma empresa que visa ao lucro. Isso foi um aspecto importante no surgimento do capitalismo. E continua a ser. Após a Segunda Guerra, por exemplo, os Estados Unidos construíram os subúrbios de uma maneira muito rentável ao setor imobiliário. O que temos visto, nos últimos 30 anos, é a reocupação da maioria dos centros urbanos com megaprojetos e/ou “revitalização” de áreas centrais<sup>4</sup>.

Nesse íterim, observa-se que o avanço das relações de produção capitalista em várias partes da região da Amazônia, inclusive o Amapá<sup>5</sup>, não só fortalece a agricultura capitalista nessa região, como também impõe uma nova importância ao urbano das cidades como espaço de reprodução ampliada do capital. Por certo, em Macapá essa nova forma de atuação do capital, que se processa, especialmente, via setor imobiliário, não ocorre desconectada de outras atividades econômicas que são realizadas no âmbito do território amapaense, e muito menos se dão com a intensidade vista nas metrópoles a partir de práticas como a destruição criativa<sup>6</sup>. Mas, seguramente difere da dinâmica urbana observada por

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida ao Canal IBASE em 2013. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/harvey-urbanizacao-incompleta-e-estrategia-do-capital/>>. Acessado em: 15 jul. 2017.

<sup>5</sup> O campo no Amapá também passa na atualidade por profundas transformações. Conforme reportagem publicada por Greenpeace em 27-09-2017, “Alardeada como nova fronteira agrícola do país, no estado reproduz problemas enfrentados em toda a Amazônia durante o “boom” do agronegócio: desmatamento, grilagem de terras e conflitos no campo”. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/572121-amapa-no-olho-do-furacao-do-agronegocio-e-da-especulacao-fundiaria>>. Acessado em: 28 set. 2017.

<sup>6</sup> Termo apresentado por Harvey para explicar o movimento abrupto do capital em áreas com terra urbana valorizada e geralmente ocupada por trabalhadores pobres, que tem por meio de megaprojetos ou revitalização urbanísticos destruído construções antigas e reconstruído outras

Becker (2013), visto que o urbano não se apresenta mais só como simulacro de outras atividades econômicas voltadas para exportação, mas também se apresenta como uma dinâmica própria, capaz de interferir e promover direcionamentos à urbanização atual da cidade, gerando dinâmicas que afetam, por exemplo, o surgimento de serviços e de outras infraestruturas urbanas.

No contexto dessas transformações em curso, uma outra questão problematizadora, no caso de Macapá, é a da regularização fundiária urbana. Decorrencia do período em que o Amapá foi Território Federal, até 2012, em torno de 90% dos terrenos urbanos em Macapá não eram regularizados<sup>7</sup>. A não regularização aqui se refere à inexistência do título de propriedade registrado no cartório de imóveis. Como explicado nos capítulos I e II deste trabalho, o acesso original da terra urbana em Macapá foi realizado, especialmente via instrumento jurídico da posse, que embora garanta o direito à terra a quem tem o termo, não define a propriedade das terras nos termos jurídicos e, portanto, não é um documento que coloca a terra na condição de ser alienada ou usada em garantia no mercado financeiro, para ser, por exemplo, utilizada como garantia para empréstimos bancários.

Soma-se a isso o fato de que boa parte da área de ocupação ou expansão urbana mais recente não ser realizada sobre terras que estão sob os domínios do poder público municipal, e sim, sobre terras que ainda se encontram dentro de glebas da União (INCRA) ou do estado do Amapá. Essa realidade tem impactado de forma negativa, tanto no desenvolvimento das políticas públicas urbanas municipais, quanto se apresentando como risco ao avanço das atividades do mercado imobiliário, à medida que a propriedade da terra, em algumas regiões da cidade, está “comprometida”, ou seja, fora das normas gerais da propriedade fundiária privada urbana.

---

mais modernas no mesmo lugar, expulsando a população que vivia ali para periferias. Não é possível utilizar a ideia de destruição criativa para explicar a realidade de Macapá, contudo os inúmeros condomínios construídos após 2010 na periferia de Macapá foram empreendimentos altamente rentáveis para o mercado imobiliário.

<sup>7</sup> O número de unidades regularizadas aumentou depois de 2012, visto que o governo municipal implementa ações para que isto ocorra. Não conseguimos obter a informação sobre a quantidade de terrenos a mais que foram regularizados, mas, considerando alguma reportagem do governo municipal citada no corpo desse texto, ao que parece esses números não foram tão significativos.

Nesse cenário a regularização fundiária assume em Macapá, no último período analisado na tese, uma importância estratégica, seja no sentido de colocar as terras em condições ideais para o uso/usufruto do mercado ou como um direito dos trabalhadores urbanos à propriedade dos seus terrenos. E por isso é que a análise das Leis Federais nº 11.952/09 e nº 13.465/17, e das políticas municipais de regularização de lotes urbanos, e os impactos dessas medidas sobre as dinâmicas da urbanização nessa cidade, é tratada como uma das questões centrais neste trabalho.

A regularização das terras urbanas em Macapá é uma questão discutida desde 1988, quando houve a transformação do Território em estado do Amapá, mas, só recentemente sua realização começou a ser colocada em prática, a partir de duas ações: transferências das terras da União para o Município de Macapá, amparadas nos termos da Lei nº 11.952, de junho de 2009, e a regularização fundiária urbana, iniciada em 2013 pela Prefeitura Municipal de Macapá, através da parceria público-privada, com a empresa Fototerra<sup>8</sup>.

Portanto, neste trabalho tratamos, de forma mais específica, de dois tipos de regularização fundiária que estão em curso em Macapá: 1. **A Regularização Administrativa**, que se refere à transferência das terras da União, com ocupação urbana consolidada ou de interesse do município para expansão urbana futura, aos entes federados (estado e município). Essa medida é prevista e regulada especialmente pelas Lei Federal nº 11.952/09 e Lei Federal nº 13.467/17; 2. **Regularização de interesse específico**, que se refere à regularização de lotes urbanos que estão dentro da gleba patrimonial de Macapá, repassada no final da década de 1980 para o executivo municipal e que é de responsabilidade do governo municipal fazer a regularização.

Contudo, essas modalidades de regularização fundiária não esgotam a problemática existente referente ao tema em Macapá, questões como a ocupação de terras, objeto da Lei Federal nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, de responsabilidade da Superintendência Patrimonial da União – SPU, e o avanço de

---

<sup>8</sup> Fototerra é uma empresa privada com foco voltado para a tecnologia da informação e geração de imagens para fins de geoprocessamento, cartografia digital e sensoriamento remoto. Com sede no Estado de São Paulo, estabeleceu uma parceria na modalidade parceria público-privada com o município de Macapá em 2013, com a finalidade de fazer o georreferenciamento da área urbana de Macapá e realizar o processo de regularização de lotes localizados nela. Os serviços realizados pela empresa, referentes à regularização de lotes urbanos em Macapá, não são gratuitos, como apresentamos no decorrer do texto.

ocupação urbana sobre terras, que podem ser requeridas como quilombolas<sup>9</sup>, e a regularizações de interesse social previsto na Lei no 11.977/2009, entre outras questões, alimentam a problemática da regularização fundiária em Macapá; mas, dado ao tempo para o desenvolvimento deste trabalho, recortes temporais e objetivos estabelecidos para a pesquisa, embora sabendo da sua existência, optamos por não tratá-los.

Dessa maneira, se, por um lado, o processo de urbanização atual da capital amapaense, ao mesmo tempo que é palco de uma nova experiência de dinâmica econômica, atrelada ao atual movimento mais geral do capitalismo, que incorpora o espaço urbano como estratégia para a reprodução ampliada do capital, intensificando a formação de morfologias urbanas cada vez mais desiguais e segregadas; por outro lado, apresenta especificidades, a exemplo, da não regularização fundiária da terra urbana, que tem implicações diretas na questão da propriedade privada. Posto isso, um tema que surge é sobre como a função social da terra urbana e da cidade, explicitada na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), está sendo cumprida em meio a toda essa realidade e, em especial, com a regularização fundiária decorrente da Lei Federal nº 11.952, de 2009, e da Lei Federal nº 13.465/17.

Existe um outro fator que julgamos importante tratar nesta etapa do texto. Apesar de estarmos tratando de uma cidade na Amazônia e a questão indígena ser eminente em toda essa região, nesta pesquisa não há reflexões que abordam a relação dessas populações com o urbano, visto que, na realidade estudada, não foram verificados impactos ou relações significativas entre ou sob essas populações e o processo de urbanização em curso em Macapá. Dentro dos limites do município de Macapá, temos terras quilombolas, mas não temos nenhuma terra indígena<sup>10</sup> ou populações desse grupo habitando ou que tenham sido objeto de contradições e conflitos específicos em relação a regularização fundiária que estamos analisando.

---

<sup>9</sup> Sobre esta questão ver o trabalho de Iaparrá, Lomba e Alves (2015) e Silva (2017).

<sup>10</sup> No Estado do Amapá, extensões consideráveis de terras foram demarcadas como terras indígenas e estão subdivididas em quatro áreas: Terra Indígena Uaçá, Terra Indígena Juminá, Terra Indígena Galibi e Terra Indígena Waiãpi. As três primeiras localizadas no território do Município do Oiapoque e a última nos territórios dos municípios de Pedra Branca do Amapari e Laranjal do Jari. A terra Indígena Waiãpi, com a recente edição do Decreto Federal nº 9.147/17, que extingue a Reserva Nacional de Cobre e Associados – RENCA, está ameaçada pela exploração de grande escala de minério na sua região. A área da RENCA faz limite com a Terra Waiãpi, e a exploração de minério em grandes proporções nessa região pode ocasionar impactos que atingem diretamente o modo de vida tradicional dessa população indígena. Mas, são fatos que estão determinados fora do recorte territorial abrangido nesse estudo, portanto aqui não tratamos dessa questão em especial.

Voltando à questão da urbanização em Macapá, a partir das problemáticas apresentadas fica claro de que estamos tratando de um fenômeno recente e que precisa ser melhor explorado para ser entendido. Nesse sentido, a investigação realizada nesta pesquisa teve como objetivo compreender as dinâmicas da urbanização em Macapá depois da criação do Estado, a partir da análise dos processos de expansão urbana e regularização fundiária, ocorridos especialmente após 2010.

A pesquisa visa contribuir com a compreensão da realidade da passagem da terra com predomínio de valor de uso para o predomínio de valor de troca, a partir da análise do processo de produção do espaço urbano em curso em Macapá. A pesquisa poderá, acreditamos, colaborar para estudos futuros sobre a sociedade amapaense, no sentido de compreender as relações sociais, econômicas, espaciais e dinâmicas que conduzem a produção das atuais espacialidades urbanas, em especial no tocante ao papel da regularização fundiária nesse processo. A importância em estudar a Lei nº 11.942/09 e a Lei nº 13.467/17 está no fato de que adicionam elementos importantes para pensar as dinâmicas contemporâneas da urbanização em Macapá, visto que, diferente de outros locais, predominam terras da União concedidas para diferentes usos e terrenos urbanos, em sua maioria, sem o título de propriedade.

A realização deste estudo se coloca também como uma possibilidade de aprofundar a reflexão sobre o papel e a importância do Estado na produção do espaço urbano via implementação de planos, projetos e leis, que ajudam na produção de espacialidades singulares. No Mestrado pesquisamos a influência das políticas públicas de transporte rodoviário, na produção do espaço no Sul do Estado de Mato Grosso do Sul, a partir da análise de um fundo estadual, criado exclusivamente para investir nas estradas rurais. E agora, trata-se de tentar compreender a complexidade de uma regularização fundiária em terras da União, para averiguar como influi no processo de urbanização e na questão do preço e das rendas da terra urbana.

Em termos metodológicos a expansão foi analisada a partir da perspectiva da produção e reprodução do espaço urbano, que tem como estratégia um olhar dialético e crítico sobre a cidade, de forma a identificar agentes, processos e contradições. Considerando a base teórica/metodológica escolhida, um dos enfoques adotados para compreensão dessa realidade foi o de averiguar a relação



capital/terra urbana. Henri Lefebvre (2001) e David Harvey (2011, 2013, 2014, 2015) foram as referências fundamentais<sup>11</sup> para pensar sobre o urbano, a cidade e os processos que envolvem sua reprodução; nesse sentido, cidade e urbano são preferencialmente entendidos como produção social e o direito à cidade, entre outras questões, como dar potência ao valor de uso do solo urbano sobre o seu valor de troca, e como um direito que se realiza mais de forma coletiva que individual.

Como estratégia para conseguir as informações e dados necessários à pesquisa realizamos leituras e análise de bibliografias pertinentes às ideias e conceitos norteadores das discussões sobre a produção e reprodução do espaço urbano na Geografia, tanto no geral como em relação à urbanização da Amazônia; e leituras referentes às características do processo de urbanização ocorrido em Macapá desde o século XX, de modo a identificar os seus rebatimentos na sistemática da urbanização após 1988, quando o território foi transformado em estado e de forma a assinalar os períodos históricos de maior ou menor intensidade do processo de urbanização em Macapá.

Foi analisado o Plano Diretor Municipal, Lei nº 026/2004, de 20 de janeiro de 2014, com o objetivo de verificar se ele apresenta e define áreas de expansão urbana, se há algum limite definindo áreas de expansão urbana relacionado a terras do INCRA; a Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (anterior MP 759/16) que dispõe sobre a Regularização Fundiária rural e urbana das terras do INCRA.

Ocorreu também levantamento sobre a questão fundiária em órgãos, como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA no Amapá, Superintendência do Patrimônio da União – SPU/Amapá, Instituto de Terras do Amapá – TERRAP, Instituto de Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá – IMAP e Assembleia Legislativa do Amapá/documentação da CPI das terras públicas no Estado do Amapá.

A cartografia do trabalho, uma parte importante desta pesquisa, por apresentar dados inéditos no que se refere à expansão urbana de Macapá e por recuperar informações relevantes sobre áreas regularizadas pelo INCRA até o início de 1980, foi realizada utilizando processo de vetorização executado de forma

---

<sup>11</sup> As demais fontes de referências estão citadas ao longo dos capítulos e na bibliografia.

manual com interpretação das imagens selecionadas, conforme o ano de interesse. As informações que subsidiaram a elaboração dos mapas foram obtidas no Google Earth Pro de 1983, 2004, 2014 e 2016; da ortoimagem da cidade de Macapá de 2014; do Projeto Base Cartográfica Digital, de autoria do Governo do Estado do Amapá e do Exército Brasileiro, 2014; de mapa analógico do período de 1943, 1973 e 1984, contidos nos planos de desenvolvimento urbano de Macapá e nos anexos da documentação do Projeto Fundiário do Amapá, devido à inexistência dessas imagens na forma digital para o período. Foram ainda utilizados, como apoio, arquivo vetorial do tipo *shapefile* com o eixo de ruas da área de interesse, assim como os limites de ressacas e a delimitação municipal, disponibilizados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Toda a manipulação das imagens foi realizada com apoio dos softwares ArcGIS e QGIS para o processamento digital de imagens.

Foi feito, ainda, levantamento dos principais empreendimentos residenciais públicos e privados construídos em Macapá após 2010 e entrevistas com moradores da cidade que vivenciaram as transformações do território Federal do Amapá em estado e que presenciaram a urbanização e as formas de acesso à terra urbana para o período. No que se refere ao levantamento dos empreendimentos públicos, ou seja, dos conjuntos habitacionais de interesse social, especialmente aqueles que receberam recurso do Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida” do Governo Federal, foi realizada a elaboração de mapas específicos que mostram sua localização no contexto da cidade, de forma a demonstrar que, em Macapá, eles estão localizados, em sua maioria, em áreas que contêm infraestrutura e serviços públicos, ou seja, estão bem localizadas. No caso dos empreendimentos privados optamos por registrar somente aqueles destinados a ocupação residencial, com maior extensão e ligados às principais incorporadoras e construtoras no período.

As entrevistas foram em um número de cinco e seguiram a forma semiestruturada. Os entrevistados estão identificados no texto por número arábico, preservando dessa forma a identidade do mesmo, conforme é descrito no Quadro da Figura 2.

**Figura 2** - Identificação dos entrevistados na pesquisa

<b>Identificação</b>	<b>Idade</b>	<b>Função</b>
Entrevistado 1	58 anos	Ex-funcionário do território e morador de Macapá desde 1960.
Entrevistado 2	48 anos	Morador de Macapá desde 1970 e vivenciou a formação do Bairro do Muca.
Entrevistada 3	87 anos	Ex-funcionária do território e moradora de Macapá desde 1950.
Entrevistada 4	60 anos	Ex-funcionária do território e moradora de Macapá desde 1960.
Entrevistada 5	54 anos	Ex-funcionária da Secretaria de Planejamento da prefeitura de Macapá no final da década 1990.

Ocorreu ainda uma conversa informal com um engenheiro agrimensor, morador de Macapá, que presta serviços de elaboração de projetos de loteamentos, e com um técnico da Secretaria de Planejamento; como eles não autorizaram gravarmos as falas e revelar suas identidades, nesse trabalho são identificados apenas como loteador e técnico da Secretaria de Planejamento.

Como procedimento na realização da pesquisa, optamos por iniciar os trabalhos pela pesquisa empírica, com os levantamentos de dados referentes aos empreendimentos imobiliários realizados após 2010, documentos oficiais e outros que tratam sobre a realidade fundiária da cidade, e pela construção do histórico do processo da urbanização de Macapá. Após concluída essa etapa, iniciamos o diálogo com autores que nos ajudaram a entender a realidade. A opção por esse caminho se explica devido à pouca bibliografia sobre o objeto estudado e pela sua especificidade, a urbanização da capital, um ex-território Federal que se transforma em Estado em 1988, em que parte das terras sobre as quais ocorre a expansão urbana são ou eram terras públicas, e que 90% dos terrenos urbanos não estavam regularizadas até 2012. Dessa maneira, fez-se necessário, primeiro, conhecer mais sobre a realidade investigada, para estabelecer os diálogos com pensadores da questão urbana, cujos pensamentos e conceitos nos ajudassem na construção de reflexões.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, mais introdução e considerações finais. No capítulo um, intitulado *O Processo de Urbanização em Macapá Antes da Criação do Estado do Amapá*, apresentamos aspectos da urbanização em Macapá no período anterior à criação do Estado do Amapá. Tal

retomada histórica se fez necessária para compreender as formas e conteúdos urbanos resultantes desse processo, que, de certo modo, ainda incidem sobre o período atual, em especial no que tange à questão da regularização fundiária. Nesse sentido, nele são evidenciadas as primeiras reformas urbanas que foram realizadas em Macapá; as medidas presentes nos planos de desenvolvimento urbano e as principais formas de acesso à terra urbana durante o período de existência do governo territorial. Também é discutido o impacto ou a influência dos grandes projetos e das políticas de ocupação do território no Amapá sob o processo de urbanização de Macapá, e ratificado que a terra, durante todo o período do governo, tem no sentido de uso o maior objetivo para sua ocupação.

No capítulo dois, intitulado *A Urbanização em Macapá após a Criação do Estado*, apresentamos aspectos da urbanização em Macapá no período posterior à criação do Estado. Nele é debatido o significativo crescimento da população de Macapá, especialmente após 1990, o impacto da criação do Estado do Amapá e da aprovação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS no aumento da migração para essa cidade. É apresentado por meio de mapas e dados os rumos da expansão urbana e destacado o papel do estado enquanto um agente importante no estímulo a expansão urbana até meados dos anos 2000. No capítulo destaca-se também as mudanças significativas nos agentes, formas e conteúdo do processo de urbanização que se torna hegemônico após 2010, evidenciando a maior presença do mercado imobiliário no comando da expansão urbana, o avanço da terra como mercadoria e a intensificação do processo de segregação socioespacial.

No capítulo três, de título *A Questão Fundiária Urbana em Macapá: Do Governo Territorial à Criação do Estado do Amapá*, centra-se o debate nos processos e ações de regularização que foram sendo realizados do governo territorial até 2016, evidenciando que, durante esse período, a questão da regularização fundiária urbana, embora mencionada vez ou outra em planos e relatórios, nunca foi uma prioridade para o governo territorial, pois a terra urbana, nesse sentido, tinha mais importância pelo seu valor de uso. É demonstrado também que os processos de regularização fundiária no Amapá após 2010 apresentam um caráter administrativo e outro de regularização da propriedade privada, ou seja, regularização específica. As ações e leis realizadas, que orientam o processo de regularização fundiária, são problematizadas e, nesse caso, destaca-se a parceria público-privada entre a prefeitura de Macapá e uma empresa chamada Fototerra, e

sobre as Leis Federais nº 11.952/09 e nº 13.465/17 que tratam das medidas para regularização fundiária urbana e das terras na Amazônia legal. Nesse capítulo também é problematizado o papel da regularização fundiária urbana, no avanço da terra como mercadoria.

O quarto e último capítulo, intitulado *A Segregação Socioespacial se Alarga Quando a Terra Avança como Mercadoria*, problematiza o avanço da terra urbana como mercadoria, evidencia as estratégias mais recentes utilizadas pelos proprietários de terra e pelo setor imobiliário para obter maior lucratividade na obtenção da renda da terra urbana e na venda dos produtos imobiliários. Apresenta as contradições existentes entre a cidade como uma produção social e coletiva, e sua apropriação privada, à medida que a terra avança como mercadoria e se destaca a negação da cidade como valor de uso, para a maioria dos seus moradores, e a desigualdade e a segregação socioespacial como um dos principais legados dessa fase contemporânea da urbanização em Macapá.

Por fim, concluímos esta introdução reconhecendo que este trabalho apresenta limites no que refere a uma análise que dê conta da totalidade do urbano em Macapá, pois, parafraseando Porto (2002), “Macapa urbana, Macapas urbanas”<sup>12</sup>, a nossa contribuição foi no sentido de entender o urbano na perspectiva crítica e em entender a atual relação capital/terra urbana a partir dos processos de expansão urbana. Mas, nesse ínterim, poderíamos ter avançado na apresentação de muitos outros dados, o que não foi possível devido a prazos a serem cumpridos e, especialmente, pela dificuldade de acesso a algumas informações de posse dos empreendimentos imobiliários e de algumas secretarias municipais. Contudo, ressaltamos que informações importantes e inéditas sobre o processo expansão/urbanização e a questão da regularização fundiária em Macapá estão presentes no trabalho, e que, nesse sentido, o trabalho contribui para o debate e

---

<sup>12</sup> Porto (2001), no seu livro “Amazônia, Amazônias” dá uma dimensão de como a realidade dessa região é complexa. Trindade Junior (2013), por exemplo, discute a dinâmica do processo de urbanização nas cidades da Amazônia; argumenta que existe o perfil de três tipos de cidades pequenas (as cidades empresa, as cidades rodoviárias e as cidades tradicionais). Esse autor também dá a conceituação de cidades na floresta e cidades da floresta. “Cidades na floresta” são aquelas cidades que tendem a se articular principalmente às demandas externas à região; as “cidades da floresta”, por seu turno, que eram predominantes na região até a década de 1960, normalmente apresentam características de pequenas cidades, associadas à circulação fluvial e com fortes elos em relação à dinâmica da natureza e à vida rural não moderna. Para saber sobre o assunto ver Trindade Junior (2013). Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/215>>. Acessado em: 18 abr. 2017.

reflexões referentes à urbanização em Macapá após a estadualização, e esperamos que ele contribua para outras reflexões sobre os debates e a geografia atual.

## **1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ ANTES DA CRIAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ**

Apresentamos neste capítulo aspectos da urbanização em Macapá no período anterior à criação do Estado do Amapá. Tal retomada histórica se faz necessária para compreender as formas e conteúdos urbanos resultantes desse processo, que, de certo modo, ainda incidem sobre o período atual, em especial no que tange à questão da regularização fundiária. Acreditamos que, ao entender a produção do espaço urbano desse período, em especial como o Estado atua no processo de ocupação da região amazônica e na produção do espaço urbano macapaense, tornam-se mais perceptíveis aspectos das transformações urbanas, do quadro da regularização fundiária e, sobretudo, da lógica da expansão urbana, que ocorrem em Macapá após a criação do Estado, assim como as formas de obtenção da renda terra.

A partir da perspectiva de surtos de dinamismo das cidades amazônicas, a que Berta Becker (2013) faz alusão, destacamos como momentos ápices de crescimento ou de transformações urbanas em Macapá, até a criação do estado, em 1988, dois momentos: um que se inicia em 1943, com a criação do Território Federal do Amapá, quando o governo territorial, em conjunto com o governo federal, programou uma série de ações, dentre elas, reformas urbanas do centro de Macapá e incentivou a ocupação territorial via criação de colônias agrícolas e apoio a grandes projetos, impactando no aumento da população de Macapá e no reordenamento da ocupação da área central da cidade; e outro, pós 1964, quando o governo federal prioriza a implantação dos grandes projetos e incentiva a migração para a Amazônia, como formas de ocupação da região, ações que, igualmente, influenciam no crescimento da população e expansão urbana de Macapá.

## 1.1 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E AS PRIMEIRAS TRANSFORMAÇÕES URBANA

Durante os Governos Vargas, iniciados em 1930 até 1945, o Brasil vivenciou transformações importantes. Bresser-Pereira (2014) assinala que esse foi o momento da revolução capitalista brasileira, da revolução nacional e industrial que marcou o fim do Estado oligárquico e o início do Estado nacional-desenvolvimentista, que resultou na adoção de políticas de cunho nacionalista e de um desenvolvimento econômico voltado prioritariamente para industrialização e formação de um mercado interno de consumo que lhe desse sustentação. Segundo o autor, a grande preocupação “foi a constituição de um novo Estado capaz de manter a unidade nacional, o equilíbrio das forças sociais, e dirigir a nação acima das oligarquias regionais promovendo a industrialização” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 109).

Nesse sentido, o Governo de Vargas programou uma série de medidas de ordem territorial com vista à integração do território nacional e superação da condição econômica, até então conhecida como “arquipélagos econômicos regionais”, conforme explicado por Goldenstein e Seabra (1982, p. 29). Entretanto, esse processo de integração territorial e inserção ao mercado nacional não teve na Amazônia as mesmas proporções de outras regiões do Brasil. Ocorreu de forma diferente, foi mais motivado por preocupações geopolíticas e de proteção territorial do que de integração ao mercado nacional.

A Amazônia era apontada, nessa época, pelo governo federal, como um “vazio demográfico”<sup>13</sup> a ser superado e como uma terra de riquezas para exploração futura. Dizia o governo: “o que a natureza nos oferece aqui é um presente magnífico, que exige ser cuidado e cultivado pela mão do homem. De colonização esparsa, subserviente a interesses casuais, consumindo energia, mas com pouco lucro, deveres mudar para a concentração e fixação do elemento humano” (VARGAS apud DAVIS, 1977, p. 46).

Por essas e outras razões de ordem político-estratégica no início da década 1940, parte da periferia amazônica foi desmembrada dos Estados do Pará e

---

<sup>13</sup> São inúmeros os autores que criticam essa ideia de vazio que o governo central apresentava da Amazônia; na realidade esse espaço desde sempre foi ocupado por inúmeras populações tradicionais. Ver Becker (2007), Gonçalves (2001), Raiol (1992) e Ianni (1979).



Amazônia, e se tornaram Territórios Federais, originando os Territórios do Amapá, atual estado do Amapá, do Rio Branco, atual estado de Roraima, e do Guaporé, atual estado de Rondônia.

A criação dessas unidades administrativas implicou no aparecimento de novas funções urbanas nas cidades da Amazônia, sobretudo aquelas ligadas às atividades governamentais. Isso, por sua vez, aludiu em crescimento significativo das populações das cidades que se transformaram em capitais desses territórios federais, contexto na qual se insere Macapá<sup>14</sup> (CORREIA, 1987, p. 55).

Informações do Plano Urbanístico da Cidade de Macapá, elaborado pela empresa Grunbilf<sup>15</sup> (1960) dão conta de que até 1960, passados 17 anos da criação do Território, e de Macapá ter se tornado sua capital, a sua população havia chegado a quase 20 mil pessoas e que a cidade se apresentava distribuída sobre uma perspectiva de ocupação do solo urbano relativamente organizado com arruamentos, praças e lotes bem dimensionados e os habitantes se concentravam em torno da Praça Veiga Cabral e da Igreja da Matriz, no Bairro do Trem e no Bairro do Laginho, sendo a maioria das casas construídas de madeiras, por serem mais baratas.

Na Figura 3 podemos ver aspectos da paisagem urbana da cidade, nesse período. Nela, em primeiro plano aparecem a Praça Barão do Rio do Branco e a Fortaleza São José de Macapá e, em segundo, algumas construções em alvenaria, direcionadas nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste, acompanhando a linha da margem do rio Amazonas.

---

<sup>14</sup>O Decreto Federal nº 6.550, de 31/15/1944, que retificou os limites e a divisão administrativa dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu, veio também ratificar a transferência da Capital do Território Federal do Amapá do Município do Amapá para Macapá, a pedido do Governador Janary Nunes. Em parecer encaminhado ao Presidente da República, o governador Janary Gentil Nunes apresentava inúmeras razões para transferências da capital do Território Federal, da cidade do Amapá para Macapá, dentre elas os fatos de que: Macapá era a principal cidade do Território; estava mais bem situada em relação às demais regiões do Amapá; seus portos eram acessíveis a grandes navios, em todos os períodos do ano; possuía terras mais adequadas para agricultura e pecuária; tinha a necessidade de se desenvolver sem grandes aterros e drenagem; estava mais saneada; a existência da Fortaleza de São José e da paisagem do Rio Amazonas lhe dava aptidões para o desenvolvimento do turismo; apresentava maiores facilidades de navegação até Belém, tanto pela costa oceânica, quanto pelas vias fluviais; estava destinada a ser o ponto de partida da rodovia Macapá-Clevelândia; era a cidade mais tradicional do passado do território, pois nela ocorreram lutas de brasileiros e portugueses para expulsão de ingleses, holandeses e franceses (LOBATO, 2013, p. 29).

<sup>15</sup> Plano Urbanístico da Cidade Macapá, elaborado pela Empresa Grunbilf do Brasil em 1960, a pedido da Companhia de Energia de Macapá – CEA, em função da construção da Hidrelétrica Coaracy Nunes no estado e ao planejamento do sistema de transmissão de Energia.

**Figura 3** - Área urbana de Macapá, em 1951, com a Fortaleza São José de Macapá em primeiro plano



Fonte: Site Porta-retratos, disponível em: <<http://porta-retrato-ap.blogspot.com.br>>. Acessado em: 08 jan. 2015.

A imagem na Figura 3, registra a paisagem de Macapá a partir das transformações urbanísticas iniciadas na década de 1940, com destaque especial para a mudança na característica das construções que passam a ser no centro de alvenaria, antes predominante de madeira. A criação do Território Federal do Amapá, em 1943, a instalação nele do governo territorial em janeiro de 1944 e a indicação do General Janary Gentil Nunes para comandá-lo, marcam um período de importantes mudanças no urbano na cidade de Macapá.

De sua transformação em cidade, de 1758 até meados de 1940, Macapá viveu uma fase de relativa estagnação no desenvolvimento e crescimento urbano. Sua população era de pouco mais de mil pessoas e preservava muitas das características sócioespaciais da vila que lhe deu origem. Todavia, conforme já apontado, essa realidade apresenta mudanças após 1940, sendo o primeiro sinal dessa alteração o crescimento da população urbana, que atingiu um total de 9.748 pessoas em 1950, e 36.214 em 1960. Essa dinâmica demográfica pode ser auferida na Tabela 1.

**Tabela 1** - População de Macapá, 1940 e 1950

<b>População</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>
Urbana	646	3.987
Suburbana	366	5.761
<b>Total</b>	<b>1.012</b>	<b>9.748</b>

Fonte: Censos Demográficos do IBGE - Pará e Amapá de 1940 (p. 179) e 1950 (p. 68).

Esse crescimento populacional ocorre porque, como capital do Território, Macapá se torna a sede do governo e o seu centro administrativo, político e comercial, condição que a torna atrativa, especialmente para as populações ribeirinhas que viviam em cidades e vilas situadas na Ilha do Leste do Estado do Pará, e que se mudam para essa cidade, atraídos pela possibilidade de emprego e dos serviços que o Governo territorial passa a oferecer.

Outros fatores, ainda na primeira metade do século XX, também exerceram influência no processo de crescimento populacional de Macapá, como a instalação da Indústria e Comissão de Minérios S.A. – ICOMI no Amapá e a política de povoamento a partir da instalação, em pontos estratégicos do Território Federal, de colônias de pequenos produtores.

A empresa ICOMI, ainda que tenha se alojado na região de Serra do Navio, ao desenvolver algumas das suas atividades em Santana<sup>16</sup>, situado a 12 km do núcleo urbano de Macapá, conforme explica Lobato (1996, p. 57), abriu nessa região um novo epicentro de geração de oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, de atração populacional para a cidade de Macapá. Do mesmo modo, ao instalar suas atividades em parcelas consideráveis do território amapaense, ocupou áreas para exploração mineral, expropriando os camponeses e forçando um deslocamento campo-cidade desses trabalhadores, que se dirigem para o urbano, em especial, para Macapá.

Igualmente, o insucesso de parte significativa dos projetos das Colônias Agrícolas<sup>17</sup> que foram instaladas no Amapá entre 1943 a 1960, também contribuiu

<sup>16</sup> Serra do Navio e Santana faziam parte do território do município de Macapá quando a ICOMI se instalou pela primeira vez no Amapá. Santana é transformado em município em 1987 e Serra do Navio em 1992.

<sup>17</sup> A criação das Colônias Agrícolas que ocorreu, inseridas em um contexto de modernização e crescente racionalização do Estado Brasileiro e na Amazônia, se propunha a expressarem no

para migração rural-urbano e para aumento da população de Macapá no período, conforme averiguado em estudo por Cunha Jr. e Genschow (1958, p. 77): “Os autores relatam que além da Colônia do Matapi existiam outras colônias ou núcleos coloniais como eram conhecidos, porém, não passaram de meros projetos, devido não apresentarem estrutura adequada”. Tais dificuldades e a impossibilidade dos camponeses vindos de outras regiões para viver nessas colônias, em conseguir recursos, infraestrutura e assistência técnica para produção, levou muitos deles a abandonarem o campo e buscarem formas de garantir a reprodução da vida na cidade.

Por outro lado, no âmbito da produção do espaço urbano, ao assumir o governo do território, Janary coloca em evidência uma narrativa e um “projeto que pretendia transformar o território Amapaense, considerado um lugar decadente e atrasado, em espaço desenvolvido e moderno, tendo como referência os padrões das principais cidades do Brasil, e assim promover a sua integração ao restante do país” (LEAL, 2009, p. 273).

Desse modo, e a partir da crença na racionalidade técnica como transformadora do território, Janary coloca em prática a primeira reforma urbanística de Macapá, realizando ações de embelezamento do centro da cidade e edificando prédios públicos, praças e casas para diretores e funcionários do Território Federal na sua área central. Essas medidas deram a tônica e estética do novo padrão urbanístico que passara a vigorar para a ocupação da área central da capital.

Como estratégia, para garantir esse padrão urbanístico, criou normas e regras que definiram as características das residências e edificações que poderiam se localizar na área central da cidade, sendo a principal delas que as construções fossem em alvenaria e as existentes em madeiras serem substituídas por construções de tijolos. No caso de impossibilidade de realização de tal reforma pelos moradores, admitia-se desapropriações, conforme verificado no trecho citado do Plano urbanístico elaborado pela Empresa Grunbif do Brasil (1960, p. 20), que afirmava ser “inevitável que algumas desapropriações se fariam necessárias, porém

é de esperar a substituição paulatina das construções de madeira por construções de tijolos”<sup>18</sup>.

Em outro trecho desse mesmo plano, temos revelada a perspectiva altamente segregadora da reforma urbana imposta, à medida que o plano descreve como normal a existência e o planejamento de áreas dentro da cidade, onde só residências de alto padrão poderiam ser construídas, como pode ser observado no seguinte trecho:

[...] somos a princípio contra seleção de bairros e habitantes, dividindo-os entre ricos e pobres, todavia sempre existirá tal seleção normal, e assim somos de opinião que se façam as áreas, ao Norte da Rua Major Eliezer Levy e Marechal Rondon como área residencial das classes mais abastadas. (EMPRESA GRUNBILF DO BRASIL, 1960, p. 20).

Tais medidas da reforma urbanística do governo territorial recaíram de forma negativa, sobretudo para a população negra e pobre que habitava o centro de Macapá. Constituídos por migrantes e descendentes de escravos, em sua maioria, trabalhadores envolvidos na agricultura, comércio informal, atividades domésticas e nas lidas da construção civil, viviam em residências modestas, construídas em madeira e não tinham as condições financeiras necessárias para adequá-las às novas exigências urbanísticas, e em função disso, foram remanejadas<sup>19</sup> pelo governo para áreas suburbanas distantes de seus locais de trabalhos, dos serviços públicos. Foram transferidos para áreas sem nenhuma infraestrutura.

<sup>18</sup> Apesar de o Trecho do Plano Urbanístico, elaborado pela Grunbifl do Brasil, se referir à desapropriação, informações obtidas a partir de entrevistas e pesquisas em documentos da época, indicam que a propriedade da terra nesse momento era do Estado (União) e não de particular. Outra questão a mencionar é que as ações de intervenção no urbano ocorriam de forma a inexistir conflito entre os poderes, já que não havia superposição de atribuições entre a união, estados e municípios, porque tudo é território federal, situação que só muda em 1988, com a criação do Estado do Amapá. Além disso, ressalte-se que o plano fala em desapropriações, o que contrasta com o fato de a maior parte do território não ser propriedade privada, como será apontado em outra parte da pesquisa.

<sup>19</sup> Lobato (2013) menciona, em seus trabalhos, que o governo do território, quando da realização do remanejamento, prometeu à população que seria retirada do centro da cidade, indenizá-las pelas benfeitorias realizadas nos terrenos, contudo, conforme relato do autor, boa parte dessas pessoas não recebeu qualquer tipo de indenização. Esse autor também explica que a retirada dessa população não se deu sem conflito e que o descontentamento dos negros com essa retirada foi expresso na época, de várias formas, dentre elas uma bastante original, que foi através da famosa Música de Marabaixo, intitulada “*Onde tu vai rapaz*”, que tinha, em um de seus versos “*Ladrão*”, o seguinte texto: “a Avenida Getúlio Vargas tá ficando que um primor/ essas casas foram feitas p’ra moura douto” (*sic*)<sup>19</sup>. O refrão citado expressa bem a percepção dos negros sobre o momento e sobre o que estava ocorrendo no âmbito da reforma urbanística e, em especial, sobre o entendimento do processo de segregação espacial em curso, ao mesmo tempo em que evidencia a sua noção sobre o distanciamento social em relação àquela classe que foi privilegiada pelas reformas urbanísticas de Macapá.

Ao negar e transformar, o centro da cidade, espaço em que, historicamente, a população afrodescendente viveu em Macapá e deu significado a partir de suas relações socioculturais e espaciais, o governo desconstruiu também as bases materiais, sociais, políticas e simbólicas que, até então, eram a expressão material e imaterial das formas de ser desse povo. Há por parte do governo a realização de um processo de desterritorialização dessa população, em que esse povo é, no sentido explicado por Haesbaert (2002, p. 64), privado do território no seu sentido mais elementar, o da “terra”, “terreno”, como base material primeira da reprodução social.

Videira (2009) levanta também a perspectiva da segregação étnica a que o povo negro foi submetido a partir das reformas urbanistas realizadas pelo governo territorial. Segundo a autora, mais que um processo de segregação socioespacial, motivado pela condição econômica das pessoas que foram remanejadas, foi colocado em prática, um processo de limpeza étnica da parte alta da cidade, área compreendida, na época, pelo Largo de São João, Praça de Cima e Vila Santa Egrácia, tirando dela o negrume de visibilidade e escondendo-o na periferia, longe dos olhos dos ditos civilizados.

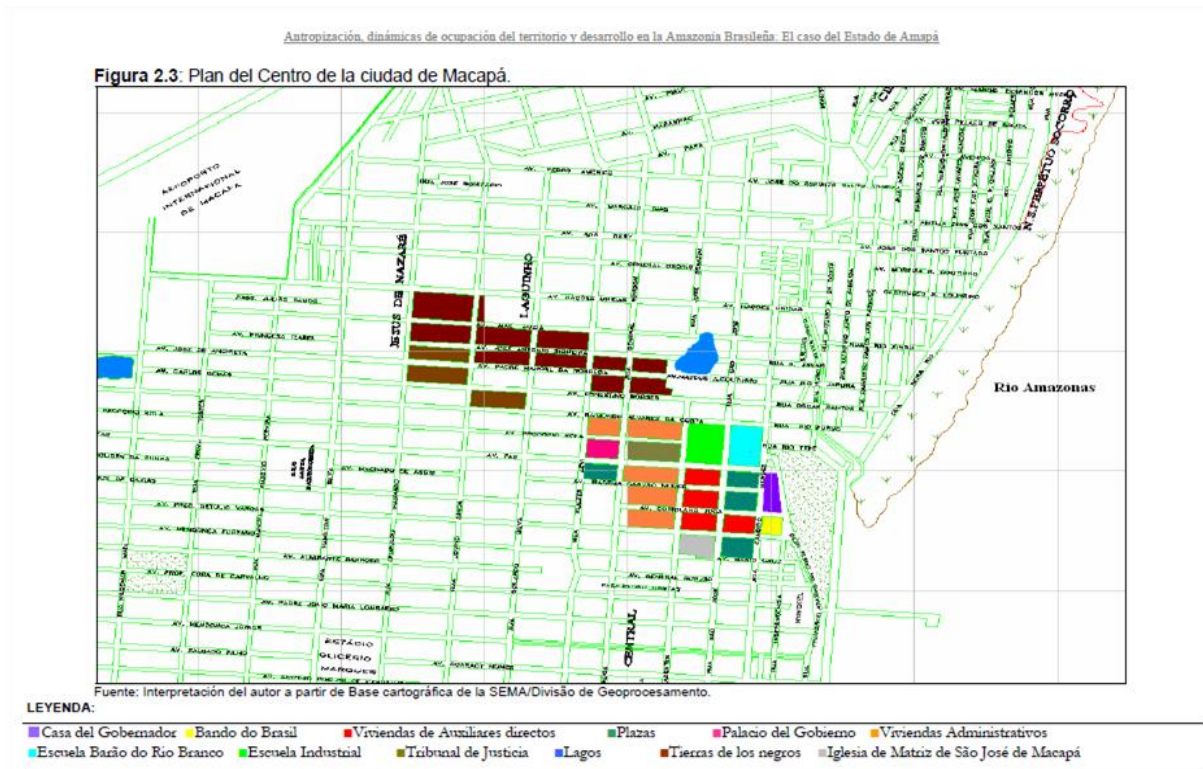
Ao pensarmos a produção do espaço urbano no governo do território até meados dos anos 1960, nota-se que a reforma urbanística realizada na capital pelo governo territorial, resultou em uma morfologia urbana com áreas de forte homogeneidade social interior e forte disparidade entre elas, conforme apontado por Castell (2006) ao falar das características dos processos de segregação, em especial, aos promovidos sob o comando do Estado. Temos, desse modo, uma cidade que se organiza, sobretudo, a partir de três núcleos distintos: área central, ocupada por prédios públicos, comerciais e residências de alto padrão; bairros centrais (áreas ao Norte da Rua Major Eliezer Levy e Marechal Rondon), com a presença de população mais abastada e de residências de médio e alto padrão; e a região suburbana (Laguinho, trem e adjacências), as áreas mais afastadas do centro onde foram viver os negros, pobres e trabalhadores da cidade. O croqui da Figura 4, elaborado por Lima (2003), nos dá uma dimensão dessa organização.

Desse modo, elimina-se a cidade concentrada espacialmente e diversa socialmente, e se instala a cidade sob a ótica centro periferia, onde seus moradores são divididos espacialmente por classe social. O Estado é, nesse período, o principal agente dessa produção do espaço urbano, se realizando um caso exemplar do que



Lefebvre (2001) chama de segregação programada, que consiste no fato de que o Estado, a partir de práticas de embelezamentos e de normatizações para ocupação do centro cidade, expulsa os pobres das áreas centrais para áreas mais distantes e cria as periferias pobres e sem infraestrutura.

**Figura 4** - Ocupação da área urbana de Macapá por grupos sociais e atividades econômicas em meados de 1960



Extraído de: LIMA (2003).

Nota-se que, na reforma urbana implementada pelo governo territorial, que envolveu a retirada de muitas famílias dos locais onde moravam, a questão da propriedade da terra e a regularização fundiária não foram temas relevantes. A explicação para isso parece estar relacionada ao fato de que não se tinha propriedade privada da terra urbana, em Macapá, naquele momento. As terras sobre as quais estava situada a área urbana eram da União, portanto, todo processo de expansão e transformação urbana ocorreu sobre terras que eram do próprio Governo Federal. Condição recorrente para o período, não só no Amapá, mas em boa parte da Amazônia, como assinalam Loureiro e Pinto (2005, p. 77), ao dizerem que “até meados dos anos de 1960 as terras amazônicas pertenciam basicamente à União e aos estados, e que, dos 1,8% das terras ocupadas com lavouras, só metade

delas possuía título de propriedade privada”. A quase totalidade das terras da Amazônia era, portanto, constituída por terras da União e livres de titulação como propriedade privada.

A forma de acesso à terra no urbano, nesse momento, se dava pelo dispositivo legal de posse. Os moradores que residiam na cidade recebiam do poder público, via Departamento de Terras do Governo Municipal, a concessão de lotes para fins de moradia<sup>20</sup>, mas não o título de domínio. Desse modo, o conflito pelo direito a propriedade<sup>21</sup> não se instala, e a regularização fundiária não se apresenta como uma necessidade, visto que, sendo terras estatais, o Estado tinha maior liberdade de intervenção e de realizar as mudanças que julgasse necessárias.

Igualmente, ao pensamos sobre o processo de resistência com relação ao remanejamento de parte da população negra que vivia no centro da cidade de Macapá para áreas periféricas, duas questões se intuem: que, apesar da resistência dos negros, o fato das terras serem do governo tenha facilitado, no âmbito legal, a retirada dessa população que ocupava o centro da cidade há algumas dezenas de anos; e que o movimento de resistência aos remanejamentos foi, sobretudo, uma luta pelo direito à cidade, por habitar o centro, por permanecerem na parte da cidade que era forma e conteúdo das trajetórias desses sujeitos sociais; uma luta pelo direito à cidade enquanto construção e obra também dos negros, nos termos de Lefebvre<sup>22</sup>.

Um último fator a considerar sobre esse primeiro período de dinamismo urbano em Macapá, fortemente marcado pela intervenção do Estado, é, em que pese, no caso de Macapá a reforma urbana ter promovido um processo de segregação social e, com ele, o desvelar de uma sociedade dividida em classes

---

<sup>20</sup> Até onde conseguimos verificar, não encontramos nenhum tipo de pagamento feito pela população requerente à prefeitura pela obtenção do título de posse, nem mesmo a título de laudêmio. Mas cabe assinalar, conforme informações obtidas no Serviço de Patrimônio da União - SPU, que, por volta dos anos 2000, tentou-se a cobrança de laudêmio sobre o solo urbano ocupado na região da beira rio em Macapá, por estarem em áreas de marinha, contudo, em função de vários questionamentos da população e questões burocráticas a cobrança não se efetivou.

<sup>21</sup> Propriedade aqui se refere ao caracterizado na lei brasileira como sendo o título de propriedade registrado em cartório.

<sup>22</sup> Para Lefebvre (1999) a cidade é uma obra, que se assemelha à obra arte, por que a produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos, mais do que uma produção de objetos. É resultado da criação humana, a partir de relações sociais. Rodrigues (2016) afirma que O Direito à Cidade, desde que Henry Lefebvre o formulou, significa a necessidade de revolucionar a produção, reprodução e consumo do e no espaço urbano. Revolucionar o pensamento e a prática política, pois o autor não se refere a cidades a serem construídas no futuro e em outro lugar, mas à cidade real, produzida coletivamente e que deveria ser apropriada, como valor de uso, pelo conjunto da sociedade.



sociais, ratificando a ideia de que a segregação tem sentido político e é uma estratégia da classe dominante bem clara, que visa expulsar da vida urbana possível a classe operária; conforme explicado por Lefebvre (1999, p. 104), é que, nesse momento, o valor de uso do solo urbano se sobrepunha ao valor de troca, diferentemente, do que se observa a partir de meados de 1990 do século XX, quando o mercado de terras urbanas começa se desenvolver de forma mais sistemática e o valor de troca começa a ter mais importância que o valor uso, e a questão da regularização fundiária aparece com força na agenda governamental como pressuposto indispensável a segurança jurídica da propriedade.

## 1.2 AVANÇOS DO CAPITAL SOBRE O CAMPO E A EXPANSÃO URBANA EM MACAPÁ APÓS 1960

As modificações institucionais, introduzidas entre 1964 e 1976, abriram novas possibilidades de ação, mas também revelaram as intenções dos grupos que acederam ao poder, com o golpe militar, de abandonarem uma orientação de desenvolvimento às forças do mercado (FURTADO, 1981, p. 39). A ordem socioeconômica e espacial que se torna hegemônica, a partir de então, coloca a ocupação da Amazônia como uma de suas prioridades. Fundamentada na doutrina da segurança nacional e ocupação dos espaços “vazios”, propõe a implantação de um projeto de modernização, assentado a partir de uma reestruturação do país, o que envolveu a redistribuição territorial dos investimentos e mão de obra no âmbito do território nacional.

Adota-se, para tanto, uma estratégia diferente da praticada até então na esfera nacional, que era calcada na pequena propriedade, para estímulo à expansão da grande empresa capitalista (nacional e internacional). Assume assim destaque a expansão capitalista moderna no campo e também nas cidades. Becker (2007, p. 26) ressalta que esse foi um momento em que o Estado brasileiro tomou para si a responsabilidade de um novo ordenamento amazônico, e que se apresentou vinculado ao novo padrão de inserção do país na ordem planetária.

Para isso, passa-se a viabilizar e subsidiar a ocupação de terras pelas frentes pioneiras na Amazônia e “impõe sobre o território uma malha de duplo controle - técnico/político - constituída de todos os tipos de conexões e redes, capaz

de controlar fluxos e estoques, e tendo a cidade como base logística para ação” (BECKER, 2007, p. 26).

Este é um período em que se observa nitidamente o Estado como indutor da ocupação espacial e do processo de urbanização da região Norte, embora, no caso do Amapá, essa presença do Estado enquanto agente indutor de ocupação já é verificada desde de 1943<sup>23</sup>, quando ocorre a criação do Território Federal. A criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM<sup>24</sup> (1966); do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA<sup>25</sup> (1970); do Programa dos Polos Agropecuários e

<sup>23</sup> Segundo Becker (2007, p. 25), “a fase do planejamento regional (1930 -1966) corresponde à implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas, e foi muito mais discursiva do que ativa”. A “Marcha para Oeste”, A criação da fundação Brasil Central, a inserção de Programa de Desenvolvimento para Amazônia no período e a delimitação da região por critérios científicos, acompanhada pela criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia, foram, segundo a autora, marcos dessa fase, mas que no conjunto da região apenas se revelou em uma preocupação sem ações correspondentes.

<sup>24</sup> A SUDAM foi criada em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, pela Lei Federal nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, e instalada em 30 de novembro de 1966. Sua finalidade era planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação Federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional. Durante sua existência, a SUDAM atuou principalmente na atração de investimentos para a Amazônia, por meio do Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e dos incentivos fiscais. Em 24 de agosto de 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), na medida provisória nº 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e extinguiu a SUDAM. Em 2007, a SUDAM é novamente recriada, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), através da Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, passando, dessa vez, a ser uma autarquia Federal, tendo como missão institucional promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal. A SUDAM, especialmente durante a vigência de o governo militar, teve participação ativa nas ações de ocupação e avanço das atividades capitalistas sobre o campo; foram inúmeros financiamentos e incentivos concedidos, através dela, às grandes fazendas agropecuárias e projetos, como o Jari Florestal e Agropecuária Ltda., que se instalaram nesse território. Informações retiradas do site do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/sudam/historico-sudam>>. Acessado em: 25 out. 2015.

<sup>25</sup> Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA; foi instituído em 06 de julho de 1971, a partir do Decreto-Lei nº 1.179. Seu objetivo foi promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Os recursos do programa foram direcionados a ações, como: “[...] aquisição e desapropriação de terras; empréstimos fundiários a pequenos e médios produtores rurais, para aquisição de terra própria cultivável ou ampliação de propriedade considerada de dimensões insuficientes; financiamento de projetos destinados à expansão da agroindústria; assistência financeira à organização e modernização de propriedades rurais, à organização ou ampliação de serviços de pesquisa e experimentação agrícola, a sistemas de armazenagem e silos, assim como a meios de comercialização, transporte, energia elétrica e outros; garantia de preços mínimos para os produtos de exportação; e custeio de ações discriminatórias de terras devolutas e fiscalização do uso e posse da terra” (Texto do Decreto-Lei nº 1.179/71). Os agentes monetários do projeto foram especialmente os bancos públicos, como Banco da Amazônia S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco Nacional de

Agrominerais da Amazônia – POLAMAZONIA<sup>26</sup> (1974); do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá – IRDA<sup>27</sup> (1966); do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA<sup>28</sup> (1970) e do Projeto Calha Norte<sup>29</sup> (1985), entre outras medidas adotadas tanto pelo Governo Federal quanto pelo Governo Territorial, se dão no contexto dessa nova ordem e contribuem significativamente para o redimensionamento do processo de ocupação espacial no Amapá.

Com relação ao INCRA, sua criação resultou da fusão entre o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário - INDA e do Grupo Executivo da Reforma Agrária – GERA, até então responsáveis pelas políticas de regularização fundiária e de colonização no âmbito do Brasil. O INCRA teve e tem como missão prioritária executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Quando da sua criação, mais do que reforma agrária, incentivou a colonização da Amazônia, estimulando levas de migrantes de vários estados do Brasil a ocuparem as margens das várias rodovias federais existentes na Amazônia Legal. No Amapá, a prática da pecuária bovina e de búfalos teve no INCRA um dos seus apoiadores; foi o órgão um dos responsáveis pela aprovação dos projetos que incentivam a vinda de produtores ligados ao setor para o território.

Segundo Raiol (1992), a criação do Instituto foi uma das decorrências do processo de refederalização das terras nas áreas de fronteira<sup>30</sup>, conforme prescrito

---

Crédito Cooperativo e a Caixa Econômica Federal. Fonte: Decreto-Lei nº 1.179, de 06 de julho de 1971.

<sup>26</sup> Criado pelo Governo Federal em 1974, o Programa de Polos de Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZONIA teve como objetivo concentrar recursos para as áreas selecionadas à prática das atividades pecuárias e de exploração mineral, assim como estimular o fluxo migratório para essas regiões, promover a melhoria na criação de rebanhos e na infraestrutura presente.

<sup>27</sup> O Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá - IRDA, criado em 1966, teve por objetivo incentivar e desenvolver as atividades econômicas no Território. Artigo publicado na Revista Classes Produtoras da Associação Comercial do Rio de Janeiro, de dezembro de 1966, destaca que era objetivo da IRDA, juntamente com a Companhia Progresso do Amapá - COPRAM, entidade criada no mesmo período, a realização de pesquisas, estudos e planejamentos na busca de indicar empreendimentos capazes de alcançarem êxito. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=acrjrevistas&pagfis=19165&pesq=&esrc=sn>>. Acessado em: 30 jun. 2015.

<sup>28</sup> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA foi criado por meio do Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970.

<sup>29</sup> O Projeto Calha Norte foi implementado em 1985, e consistia na criação de 14 bases avançadas do Exército, com apoio da Aeronáutica e da Marinha em várias áreas da Amazônia Legal, abrangendo 70 municípios brasileiros e 5.993 km da faixa nos estados do Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, no intuito da vigilância e segurança da mesma.

<sup>30</sup> Quais são os motivos que levam o Governo Federal a promover a refederalização de terras que já são suas? Segundo Raiol (1992), com a criação do Território Federal do Amapá 1943, as terras amapaenses passaram para o domínio da União Federal, com administração do governo do

no Decreto-Lei nº 1.164/71. O autor afirma, ainda, que a partir dessa lei o Governo Militar instituiu um conjunto de estatutos e instituições, com superpoderes, que destituíram do Governo dos Estados e do Território suas funções relacionadas à regularização fundiária sobre áreas dentro dos seus limites territoriais. Essa manobra foi legalizada no Decreto Presidencial nº 1.164/71, que concentrou as atribuições relacionadas à questão da regularização da terra nessa nova esfera do poder executivo recém-criado, e totalmente vinculadas às decisões do poder central<sup>31</sup>.

Nesse sentido, a criação do INCRA se processa como necessária para proceder a centralização plena de poder nas mãos do Governo Federal, de modo que a concentração da propriedade e a gestão de toda terra não ocupada no INCRA, era uma forma de expropriar as oligarquias regionais e locais de seu principal meio de poder. A transferência da capital do território para Macapá<sup>32</sup> teria o mesmo sentido, constituir uma nova elite de dirigentes no estado e enfraquecer o poder político das oligarquias regionais. No bojo desse processo foi criado em 1973, com supervisão do INCRA, o Projeto Fundiário do Amapá, e por meio desse projeto foram realizadas discriminatórias administrativas, arrecadações sumárias e desapropriações de terras que passaram a ser incluídas ao Patrimônio da União e também foram realizadas regularizações via titulação cartorial de inúmeras concessões de terras emitidas.

---

Território através da Divisão de Terras e Colonização – DTC. Todavia, apesar do Governo Territorial ser um braço do Governo Central localmente, desenvolveu relações, em alguns momentos, o que o tornou muito próximo dos interesses das elites locais, com destaque, na época, fazendeiros praticantes da pecuária e que em função dessas proximidades foram grandes beneficiados com recursos governamentais destinados ao desenvolvimento do campo aplicados nessa região. A partir do projeto de desenvolvimento para Amazônia que passa a ser defendido pelo Governo Central pós 1960, que tinha o avanço do grande capital sobre campo, implementação dos grandes projetos, é necessário liberar o máximo possível de terra para atuação do grande capital, e uma das medidas tomadas para que isso acontecesse foi a retomada de terras cedidas a elites locais. Desse modo, não interessava ao governo central que um órgão que tivesse relação de proximidade com esses grupos políticos locais e que tinha interesses diferentes do novo projeto de desenvolvimento proposto para região, ficasse à frente do controle das terras do Amapá. E é nesse contexto que ocorre a refederalização das terras do Território Federal do Amapá e sua gestão repassada ao INCRA. O Governo central viu nesse ato uma maneira de ter maior controle sobre as terras públicas no Território e uma forma de enfraquecer as elites locais que tinha seu poder constituído na posse da terra.

<sup>31</sup> Fontes: Decreto-Lei nº 1.164, de 1 abril de 1971; Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970; Site do INCRA, acessado em <http://www.incra.gov.br/content/o-incra>, e Raiol (1992).

<sup>32</sup> Até a criação do território Federal do Amapá, a cidade de Macapá é que concentrava as principais atividades econômicas e representava o centro urbano mais importante de da região. A decisão de transformar Macapá na capital do território por Janary estava ligada à estratégia mais geral do governo territorial e do Federal de construir um novo grupo de poder no interior do Território e enfraquecer a o poder a oligarquia regional.

Esta conjuntura favorável culminou com a intensificação, no Território Federal do Amapá, da exploração de minério pela ICOMI, e na acomodação de outras atividades econômicas de grande porte sobre o território amapaense, a exemplo do Projeto Jari, no Vale do Jari, visando o fabrico de celulose e da Madeira BRUMASA<sup>33</sup>, em Santana, com objetivo de explorar a *Virola Surinamenti*<sup>34</sup>.

A maior presença de grandes fazendas agropecuárias mostra uma realidade diferente do período anterior; Porto (2002, p. 117) relata que entre 1950 e 1970 ocorreu um crescimento significativo das “terras ocupadas com a atividade pecuária no Amapá, passando de um total de 124.749 hectares em 1950 para 356.330 em 1970”. Esse crescimento foi verificado, principalmente, nos Municípios de Amapá e Macapá. Outra informação, apresentada pelo autor, foi a mudança no perfil dos rebanhos, com um aumento considerável da criação de búfalos<sup>35</sup> perante de bovinos.

O crescimento das fazendas criadoras de búfalos interferiu de forma direta nos subsistemas produtivos da lavoura e da pesca tradicionais, e teve impacto no ecossistema local. Ocupou, em sua maioria, áreas de atividade camponesas e ribeirinhas, tendo também impacto negativo no modo de vida e na economia dessas populações. Gusmão (1979, p. 81) relata que essas atividades tinham apoio do governo e os planos oficiais afirmavam que “não importava que a pecuária destruísse a floresta para o boi pastar, criasse poucos e raros empregos, e expulsasse o camponês e os índios, – donos seculares daquelas terras”, desde que cumprisse seus objetivos, que era a expansão do capital sobre o campo<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> A Bruynzeel Madeireira S.A. – BRUMASA se instalou em 1967 no município de Santana. Originária de um acordo entre a Indústria Comércio Minérios S.A. – ICOMI e um grupo de empresários holandeses, a empresa teve importância para a economia do extrativismo vegetal do Amapá e se destacou-se especialmente pela exploração da *Virola Surinamenti* e na fabricação de compensados utilizando recursos florestais locais para exportação.

<sup>34</sup> *Virola Surinamenti* é uma árvore da espécie dioica encontrada em extensas populações nos ecossistemas de várzea e igapó na Amazônia, especialmente em região do estuário. Sua madeira tem valor comercial e é usada na produção de compensados, laminados, e fabricação de cabos de vassoura. Informação Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622007000600020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622007000600020)>. Acessado em: 28 maio 2015.

<sup>35</sup> Raiol (1992, p. 142-143) relata que em 1970 teve início a criação de búfalos no Amapá, de forma bastante destacada, a ponto de ser idealizada, pelo então secretário de agricultura Sr. Júlio A. H. Cantelli, uma política para fortalecimento da atividade, a qual teve como apoio os recursos do Fundo Federal de Agropecuária do Ministério da Agricultura. A partir daí os pecuaristas não perdem tempo e iniciam a substituição do bovino pelo búfalo que passa a ser criado nos campos inundáveis.

<sup>36</sup> Sautchuk, Carvalho e Gusmão (1979, p. 81) relatam que de 1966 a 1979 a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM financiou aproximadamente a montagem 360 fazendas de gado na Amazônia, distribuindo aos empresários nacionais e estrangeiros o dinheiro dos incentivos. Segundo esse autor, a implantação de fazendas nessa região, a partir da ajuda governamental, era

O Projeto Jari Florestal e Agropecuária Ltda., de propriedade do milionário norte americano Daniel Ludwig, se instalou por volta de 1967 em terras do Estado do Pará e do Território Federal do Amapá, ocupando uma área de mais 3 milhões hectares, estando a maior parte no Estado do Pará. O projeto desenvolveu, na região, atividades de reflorestamento, fabrico de celulose, exploração de caulim, rizicultura e pecuária bovina. Dados apresentados por Sautchuk et al. (1979, p. 29) demonstram que, no final da década de 1970, o número de trabalhadores empregados no projeto era de 15.400.

Ao se instalar durante o governo militar no Brasil, o Programa Jari foi agraciado com inúmeros benefícios do governo Federal, como isenção de impostos sobre suas atividades e o financiamento via Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDS para a construção da fábrica de celulose, feita toda no Japão e deslocada por via marítima até Munguba, localidade do Vale do Jari onde foi instalada.

Ianni (1979, p. 08) afirma que o Projeto Jari foi “um enclave estrangeiro, criado com proteção econômica e política da ditadura” que se instalou na Amazônia. Para o autor, o Projeto é um exemplo das realizações da ditadura, joga com a “fronteira”, utilizando como subterfúgio a discursiva da ocupação dos “espaços vazios” para, na verdade,

[...] criar outros espaços para o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no campo, com objetivo de obter outras fontes de produção para exportação, de modo a dar continuidade ao modelo de capitalismo dependente que passou a vigorar no país, de forma exclusiva e repressiva, desde 1964. (IANNI, 1970, p. 08).

Assim, tal qual nos casos das fazendas pecuárias (búfalos/bovinos) e da ICOMI, no Projeto Jari, desde sua instalação há registro de conflitos com as populações tradicionais que viviam no Vale do Jari e praticavam o extrativismo da castanha. As atividades desse Projeto avançaram sobre terras de uso extrativista pelas populações tradicionais, dificultando o acesso desses a esses locais. Relatos de Raiol (1992, p. 139) demonstram que “em setembro de 1969 o diretor de terras de colonização do Amapá, Tomaz Gonçalves Brito, acusou a Jari de impedir que os castanheiros da região explorassem os castanhais do rio Iratapuru, a montante da cachoeira de Santo Antônio”.

---

um negócio bastante rentável para os empresários. Se o projeto apresentado pelo interessado fosse aprovado, ele tinha que entrar com apenas 25% do total dos investimentos e os 75% restantes eram dados ao empresário pela SUDAM, sendo o montante liberado em parcelas que nunca atrasavam.

Afirmações do Senhor Sebastião Araújo Castelo, presidente da cooperativa Mista de Extrativista Vegetal das Agricultoras do Laranjal do Jari, em entrevista concedida a Raiol (1992, p. 145), referente aos conflitos entre extrativistas que vivem do Vale com a Empresa Jari, reafirmam a situação,

[...] nós estamos sentindo que a opressão só está contra os agricultores, não tem nada contra a Jari, como se a Jari fosse um negócio tudo certinho, que para nós a grande verdade é seguinte: A Jari, ela não quer a terra, ela quer duas coisas que é a floresta, a mata pra se aproveitar, vender a madeira em termos de exportação de minério, como tem manganês, tem cobre, tem caulim na região, que os minérios que estão mais vistos do ponto de vista visual. (CASTELO apud RAIOL, 1992, p. 145).

Ianni (1979, p. 09), a respeito dos conflitos gerados entre a população e o Projeto Jari, acrescenta que,

[...] as terras sem-fim, devoluta, tribais ou ocupadas por posseiros, são monopolizadas por grandes negociantes de terras, grileiros, empresários, latifundiários, sesmeiros. Tornam-se propriedade privada de uns poucos, ao mesmo tempo em que se expropriam índios, posseiros, os quais em geral, são forçados a transformarem-se em peões, vaqueiros, castanheiros, seringueiros ou outras modalidades de trabalhadores assalariados, de forma efetiva ou disfarçada. Tudo isso acompanhado de muita violência privada, com frequência secundada pela violência estatal, em benefício da monopolização das terras e da proletarização crescente.

O empreendimento Amapá Florestal e Celulose S.A. - AMCEL, ligada ao Grupo CAEMI<sup>37</sup>, foi criado em 1976, com a finalidade de implantar florestas de rápido crescimento nas áreas de cerrados amapaenses, industrializar madeira em forma de cavacos para a produção de celulose e produtos sólidos de madeira destinados ao mercado de exportação e ocupou (e ainda ocupa) vastas extensões de terras no Amapá para desenvolver tal atividade.

Considerando a grande extensão de terras que a AMCEL passa a concentrar, uma das dificuldades que se apresenta é a fiscalização por parte do Estado, com relação à área ocupada pelas atividades produtivas da empresa. Não temos registro dos conflitos agrários para o período, mas sabe-se, atualmente, que

<sup>37</sup>O Grupo CAEMI tinha participação acionária nas empresas COPRAM Empreendimentos e Participações, Indústria e Comércio de Minério S/A (ICOMI), Mineração Itapagé Ltda., Mineração Itamira Ltda, Mineração Itacurrussá e na AMCEL.

essa empresa é alvo de vários processos por avançar sobre terras de agricultores e camponeses. Na prática, umas das situações que pode ter ocorrido é que ora de forma ilegal, ora pela incorporação, as atividades da AMCEL avançaram sobre terras de pequenos agricultores que viviam na região e, assim como o projeto Jari, as fazendas agropecuárias e a ICOMI, contribuíram para que muitos desses deixassem o campo e fossem para as cidades.

Segundo Lima (2003 p. 109), as terras da AMCEL, quando da sua criação, foram adquiridas em condições questionáveis, argumentando que,

[...] En 1978 el INCRA, promociona la primera enajenación de tierras en el Amapá por medio de la Concurrencia Pública INCRA/DF/ N°. 01/7838. Entre las cláusulas de la concurrencia figuraba una de muy importante según la cual cada empresa solamente podría presentarse a una única parcela, aunque ya previniendo el proyecto forestal de la *Amapá Forestal e Celulose Ltda. (AMCEL)*, empresa del Grupo CAEMI, fundada en agosto de 1976. Por ese entonces, el más grande de los inversores en Amapá, presentó propuestas para seis parcelas, forjando la participación de empresas baja su control accionarial: *COPRAM Empreendimentos e Participações* (12,70% del total de tierras); *Indústria e Comércio de Minério S/A (ICOMI)* (10,82%); *Mineração Itapagé Ltda.* (9,15%); *Mineração Itamira Ltda* (7,80%) e a *Mineração Itacurrussá* (7,30%), además, de la AMCEL (15,40%). Todo ello totalizaba el 63,17% de las tierras puestas a la venta.

O fator questionável é que, durante a primeira alienação de terras públicas feitas no Amapá pelo INCRA, a AMCEL desrespeitou umas das regras da concorrência pública, que era o limite de uma única parcela de terra por empresa. A partir da atuação de outras empresas do grupo CAEMI, que também solicitaram parcelas de terras e, depois, as destinaram para as atividades da AMCEL, essa empresa acabou concentrando mais de 63% das terras colocadas à venda pelo INCRA, configurando, segundo Lima (2003, p. 109), uma atuação em cartel do Grupo CAEMI, na Amazônia.

De modo geral, os avanços do capital sobre o campo no Amapá, ocorridos especialmente via implantação de grandes projetos agropecuários e de exploração extrativista-mineral, com forte apoio do Estado, demandaram grandes extensões de terras, e muitas vezes, em locais já ocupados pelas atividades camponesas ou povos extrativistas. Na disputa pela terra entre esses e as empresas, os camponeses e os extrativistas sempre ficaram na desvantagem, sendo

---



expropriados de suas terras. Impossibilitados de reproduzirem o seu modo de vida tradicional, se viram obrigados a se inserirem nas atividades das fazendas de pecuárias ou nos trabalhos oferecidos pelas empresas, e quando isso não foi possível, seguírem para cidades em busca de condições de subsistirem, contribuindo dessa maneira para o aumento das periferias, como ocorreu em Macapá.

Supõe-se que Macapá tenha sido o principal destino de parte dessa população que, expropriados das suas terras, saem do campo, tendo em vista que dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE demonstram que a população de Macapá cresceu consideravelmente no período. Entre 1960 e 1980, a urbana passou de 27.560 habitantes em 1960, para 93.132 em 1980<sup>39</sup>, conforme pode ser observado na Tabela 2.

**Tabela 2** - Evolução da população urbana e rural de Macapá, 1940 a 20

Ano	1940	1950	1960	1970	1980
Pop. Total	10.714	14.482	36.214	70.792	137.451
Pop. Urbana	1.012	9.748	27.560	51.422	93.132
Pop. Rural	9.702	4.734	8.654	19.370	44.319

Fonte: Censo IBGE/2010 Sinopse. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>. Acessado em: 18 nov. 2014. E Censos IBGE, 1960, 1970 e 1980.

Mas, ao mesmo tempo, os dados presentes na Tabela 2 também demonstram que, entre 1970 a 1980, a população rural cresceu a proporções consideráveis, passando de 19.370 em 1970 para 44.319 em 1980. Se olharmos a evolução da população rural desde 1950, observa-se que até 1970 ela vem em uma linha ascendente que cresce de forma assimétrica, já entre 1970 e 1980 temos um pico de crescimento da população rural que se destaca com relação ao ritmo anterior. Não encontramos dados que pudessem nos explicar de forma segura os porquês desse crescimento para o período, mas, considerando que, nos registros do INCRA não encontramos outras medidas de incentivo à ocupação do campo (criação de assentamentos ou políticas direcionados a fixação de camponeses), que não às

<sup>39</sup> Dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 1960 e 1980.

direcionadas ao avanço do grande capital, deduz-se que ele se justifique em função do aumento dos postos de trabalho gerados pela atividade agropecuária, grandes fazendas pecuárias e nas empresas extrativistas.

A Tabela 3 apresenta dados da população economicamente ocupada no Amapá com 10 anos ou mais para o período, e nela é possível observar que entre 1970 e 1980 há um crescimento da população ocupada na agropecuária e no extrativismo vegetal para a ordem de mais de 100%. Não encontramos dados do setor para Macapá, mas, considerando que cerca de 70% da população rural do estado se concentrava na capital, acredita-se que boa parte dos empregos gerados na agropecuária e no extrativismo vegetal, tenha sido no município de Macapá.

**Tabela 3** - População economicamente ocupada em atividades do campo, 1970 a 1980

<b>Tabela 1.3 - Atividade/Ano</b>	<b>População Economicamente Ativa</b>	<b>Envolvida nas atividades de agropecuárias e de extração vegetal</b>
1970	29.104	11.287
1980	113.279	24 .059

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 1970 e 1980.

Interessante notar, ainda, que é desse período a criação do Projeto Fundiário do Amapá, subordinado à Coordenação Regional do Norte - INCRA. A partir dele toda a terra do Território Federal do Amapá fica sob responsabilidade do INCRA que passa a realizar a gestão administrativa das terras do Amapá, tendo como principais medidas a regularização das terras ocupadas e a alienação das não ocupadas para atividades ligadas à agropecuária.

Cabe ainda registrar a atividade de exploração mineral no período, realizada por empresas menores ou garimpos legalizados e não legalizados, que exploravam, em especial o ouro, em várias regiões do território como um dos motivos que contribuiu para aumento da população no campo. Segundo Drummond e Pereira (2007, p. 102), entre 1980 e 1985 foram registradas no Amapá em torno de 170 operações que empregavam diretamente 3.300. A ICOMI retinha em torno de 50% desses empregados, e o restante foi registrado em empreendimentos mineradores menores e garimpos.

O fato é que o avanço do capital sobre campo no Amapá, além de contribuir para o aumento da população no urbano, seja pela atração de migrantes

que exerce, seja pela expropriação de muitos camponeses e povos tradicionais de suas terras, também ocasiona uma mudança nas formas de trabalho no campo, que passa de um regime em que a lógica de produção camponesa predominava, para um regime com predomínio da atividade assalariada e proletarização do camponês. Caso observado no Projeto Jari que, em todo o seu processo produtivo, envolveu mais de 15 mil pessoas, e nas atividades das fazendas de gado, que exigem um número significativo de funcionários para a lida com o gado, entre outros exemplos dessa realidade.

Segundo Raiol (1992, p. 110), a expropriação que essas grandes empresas promoveram no Amapá se processou de uma forma bastante singular: primeiro produziu a separação dos camponeses da terra, com a criação da fantasia de independência econômica via altos salários proporcionados por essas empresas. Nesse contexto o “camponês-operário” se insere num processo de empobrecimento extremo, que é levado não apenas a separar-se dos seus meios de produção, mas perder grande parte de suas possibilidades de sobrevivência física com o subpeonamento de sua força de trabalho.

Observa-se que, no contexto da produção do espaço urbano, que as transformações que acontecem estão vinculadas às transformações no campo. Foram as medidas, em especial as citadas nesse item, que influenciaram tanto no aumento da população urbana quanto na expansão urbana para o período, conforme pode ser observado na Tabela 4.

**Tabela 4** - Evolução da população urbana e rural de Macapá, 1960 a 1991

Ano	1960	1970	1980	1991
Pop. Total	36.214	70.792	137.451	153.572
Pop. Urbana	27.560	51.422	93.132	132.668
Pop. Rural	8.654	19.370	44.319	20.904

Fonte: Censo Demográfico do IBGE, 1960, 1970, 1980 e 1991.

Entre 1960 e 1991 a população urbana de Macapá cresce quase cinco vezes em tamanho, passando de 27.560 para 132.668, sendo o maior crescimento entre 1960 a 1980, com um crescimento de mais de 80% por período censitário, e o menor entre 1980 a 1991 quando se registra um aumento em 42%. A fase que

apresenta maior crescimento coincide com o período que identificamos como de segundo surto de dinamismo urbano em Macapá, ou seja, quando começa no estado a atuação dos grandes projetos incentivados e intermediados pela ação estatal.

Cabe destacar que, no âmbito das intervenções urbanas realizadas pelo governo territorial, esse é o momento em que verificamos a segunda onda de intervenções no espaço urbano macapaense. Durante a administração do segundo governador indicado pelo governo militar, o General Ivanhoé Gonçalves Martins, que administrou o território de 1967 a 1972<sup>40</sup>, uma série de medidas e obras urbanas foram realizadas, as quais têm como principal marco a mudança do centro político/administrativo de Macapá, da região da Praça do Barão, para as imediações da Avenida Fabi com a construção do Centro Cívico, da escola Amapaense e da Praça da Bandeira, nessas imediações. Esse governo foi responsável também por implementar um sistema de iluminação urbana e de pavimentação nas principais ruas da cidade. O modelo arquitetônico adotado nas obras de Ivanhoé privilegiou a arquitetura modernista ao estilo da capital Federal, adotando uma lógica simples e com linhas retas que buscavam denotar funcionalidade e destoavam por completo do estilo urbanístico presentes nas obras de Janary Nunes, conforme aponta Lobato (2016):

Le principal symbole de la renaissance urbaine de Macapá était, avant tout, le nouveau centre civique, où le palais du gouvernement (Setentrião) avait été bâti. Le siège du pouvoir politique avait changé de site plusieurs fois. Ce remue-ménage, selon Nôvo Amapá, exprimait la précarité des moyens de l'administration publique avant la « Révolution ». En avril 1969, un article, illustré par des photos des anciens sièges provisoires, affirmait que l'actuelle administration était tellement asphyxiée qu'elle ne pouvait pas continuer son travail dans le vieux bâtiment hérité du passé. Le général Ivanhoé Martins avait donc décidé de bâtir une construction avec « un niveau de fonctionnalités très élevé, [pour] accompagner sans tarder et de manière digne l'évolution qui se dessinait sur tout le Territoire fédéral

<sup>40</sup> Com a instalação do golpe militar de 1964 cria-se no Amapá uma cisão entre as forças políticas que governaram o território até então. Janary Nunes é reconhecidamente pelos militares como aliado do regime de Jango e por isso um opositor do regime militar. Portanto, ao assumirem o poder umas primeiras medidas dos generais com a relação ao governo territorial do Amapá foi substituir o governador, que passa ser o General Luís Mendes da Silva que, como políticas imediatas, deu início a uma série de ações e políticas que buscavam despersonificar a era janarista e dar a administrar territorial a estética e narrativa do novo governo alinhado com os militares. Apesar de inúmeras ações iniciadas pelo General Luís Mendes, boa parte das obras proposta por ele só foram consumadas no governo do General Ivanhoé Martins.

de l'Amapá<sup>22</sup> ». Dans la légende d'un cliché du nouveau siège publié à la fin de l'année 1969, on peut lire : « Le Palais du Setentrião émerge comme une des œuvres publiques les plus importantes qui aient été faites en 1969 par l'administration d'Ivanhoé Martins; son architecture a modifié la physionomie de la ville dans le sens du progrès urbanistique de la capitale de l'Amapá. » Ce bâtiment ne présentait que des lignes droites<sup>23</sup>. L'ensemble était aussi simple que la majorité des grands travaux modernistes de Brasília. En rapport avec la plupart des constructions de Macapá, le Setentrião était trop grand<sup>41</sup>.

O fato é que, assim como as reformas urbanas, providas por Janary, o que se observa com as reformas urbanas providas por Ivanhoé, é que cumpre um papel de dotar uma parte escolhida da cidade de certa infraestrutura valorizando, a partir de ações do estado de embelezamento e construção de obras públicas, áreas que sempre foram ocupados por uma população economicamente mais abastada. As reformas sempre ocorreram muito preocupadas de deixar uma marca no âmbito da estética urbana do governo que comandou o território, do que propriamente de garantir o direito à cidade ao conjunto dos moradores de Macapá. Seguem a mesma lógica, não são mudanças que desconstroem o processo de segregação socioespacial ocorrido com as reformas urbanas de Janary, pelo contrário, fortalece-as, à medida que enobrecem um perímetro maior da área central da cidade e estimulam a sua ocupação com atividades comerciais e governamentais, e por pessoas com maior poder aquisitivo, visto que a restrição sobre a construção de casas de madeira permanece como regra.

Novamente, o estado por meio daquilo que Lefebvre chamou de segregação programada, conforme discutido nas ações resultados da reforma janarista, garante que, no contexto da luta de classes, a população pobre continue sendo empurrada para os piores espaços no urbano. Também não se nota, nas reformas promovidas por Ivanhoé, ações que visem resolver a questão da regularização fundiária, mantendo um sentido muito estético e de marca política, do que objetivo estrutural de mudanças.

No âmbito da expansão urbana, essa foi a fase em que a malha urbana se espalhou significativamente. De uma área antes limitada às proximidades da Fortaleza São José de Macapá e ao que hoje conhecemos como o Bairro do Laguinho, a cidade cresce consideravelmente nos três sentidos: Norte, Sul e Leste.

<sup>41</sup>LOBATO, Sidney. Artigo publicado na revista BRÉSIL Sciences Humaines et Sociales, 2016. Disponível em: <<https://bresils.revues.org/2064?lang=fr>>. Acessado em: 28 abr. 2017.

Fazendo limite ao Norte com a área alagada (Ressaca) do Pacoval, ao Sul, na região do Marco Zero, e ao Leste com área alagada (Ressaca) do Zerão.

Importante prestar atenção no fato de que a população da cidade cresceu e adensou a ocupação em áreas sem infraestrutura, mas ainda não é expressiva a ocupação para moradia em áreas alagadas na cidade, o que se torna muito frequente na década de 1990. Situação que pode ser explicada pelo fato de haver terras no urbano disponíveis, ou pelo menos passíveis de serem ocupadas ainda nesse momento. As pessoas que chegaram a Macapá nesse período tiveram acesso à terra, mesmo que sem infraestrutura, via modalidade de posse.

Contudo, já é sintomático, com o adensamento de áreas com pouca infraestrutura, que a cidade, ao crescer, não preserva, nas mesmas proporções, aquela organização e planejamento urbano resultantes das reformas urbanas postuladas anteriormente, de modo que a nova morfologia urbana do período apresenta conteúdos e grupos sociais heterogêneos mais próximos, sem aquela separação, ocorrida com a reforma urbanística de Janary, em que uma parte da cidade ficou para os trabalhadores e a outra para grupos sociais mais abastados. Fato que também parece se explicar em função da não existência da propriedade privada e do acesso à terra sem custos financeiros, o que, de certa forma, tornou o acesso ao solo urbano relativamente mais “democrático”. Como resquício desse momento histórico, ao andar pelos bairros da cidade que surgiram nesse período e hoje tidos como valorizados, é comum encontrarmos residências com padrão bastante simples, ao lado de outras de padrão bastante elevado ou em áreas bem localizadas, conforme pode ser verificado na Figura 5.

**Figura 5** - Registro de casas de padrão simples localizadas na área central de Macapá – AP



Fonte: Trabalho de campo (2017).

As residências representadas na imagem da Figura 5 ficam no centro da cidade, área que hoje sofre um intenso movimento de verticalização, e apresentam distância inferior a 300 m da casa do governador, da prefeitura municipal, da praça da bandeira e da Universidade Estadual do Amapá; como se vê, uma área bem localizada e há tempos ocupada pelos principais órgãos administrativos da cidade. Considerando a característica das casas, percebe-se que sua construção é antiga.

### 1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 1

Ao discorrermos sobre o processo de urbanização de Macapá acontecido antes da criação do estado, nota-se a forte relação cidade-campo e o papel do estado territorial e federal como grande indutor do processo de ocupação e produção do espaço. No período do governo de Janary, o projeto de ocupação da região e da cidade se expressa via implantação das colônias agrícolas, da mudança da capital do território para Macapá e da realização da reforma urbana. No período de atuação dos grandes projetos e de ocupação da Amazônia, via avanço do capital sobre o campo, sendo as cidades a base logística para atuação desse capital. De

qualquer modo é expressiva a atuação do Estado provocando e/ou acelerando a produção do espaço em geral, e especificamente o processo de urbanização.

A tese de Becker (2013) sobre surtos de dinamismo urbano, analisada com os dados populacionais, comprova a vinculação entre as ações do governo federal e territorial e o processo de alteração da produção do espaço macapaense. Os dados mostram que os períodos em que houve maior crescimento populacional estão associados à criação do território federal e à implementação de grandes projetos direcionados ao mercado externo, e que não desenvolveram um mercado doméstico e trabalhos em setores que fossem capazes de promover um dinamismo sustentado na região.

Uma terceira e última questão se refere às formas de acesso ao solo urbano que predominou em todo o período: ocupação por meio do dispositivo de posse em função da propriedade da terra ser estatal e não fazer ainda parte de um mercado privado. A propriedade privada da terra nos termos cartoriais pouco se fez presente, enquanto o valor de uso do solo urbano foi superior ao valor troca, embora tenha sido comercializada a posse. Sendo essa uma das questões centrais do nosso debate, visto que os conteúdos e formas urbanas vigentes em Macapá atualmente têm estreita relação ao fato de que o valor de troca do solo urbano está se sobrepondo ao valor uso, em especial com a regularização que se processa no sentido administrativo e específico, ou seja, instalar a propriedade privada da terra antes em terras da união.



## 2 A URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ APÓS A CRIAÇÃO DO ESTADO

Este capítulo apresenta aspectos do processo de urbanização e expansão urbana ocorrido em Macapá após a criação do Estado do Amapá em 1988. Ao discutir **“A Urbanização em Macapá entre 1990 e 2010”** destaca-se processos migratórios para a capital do estado, a criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana, e os serviços e empregos gerados com a implementação da estrutura administrativa do novo estado como fatores que influenciaram no crescimento da população municipal para o período. A dinâmica da expansão urbana que ocorre depois de 2010 e os atores contemporâneos da produção do espaço urbano, em especial o papel que o capital imobiliário cumpre na produção do espaço urbano e expansão urbana em Macapá na contemporaneidade, são discutidos nos itens que tratamos sobre **“A urbanização após 2010: novas e formas e conteúdos urbanos”** e os **“Novos agentes na produção da cidade e a eminência do capital imobiliário”**.

A discussão apresentada neste capítulo, que ora se exhibe mais descritiva e em outras mais analítica, se faz importante por ser nas mudanças e transformações ocorridas nas formas e conteúdo do urbano, nesse período, que se colocam as bases para a terra avançar como mercadoria na cidade. O maior comparecimento no território de elementos do meio técnico-científico, o aprofundamento das relações de produção capitalista no contexto do urbano, o processo de verticalização no centro e os condomínios/loteamentos murados na periferia, apresentados como novo padrão de habitações ofertadas pelo setor imobiliário, também são tratados e justificados como condições que aumentam a desigualdade socioespacial, ao mesmo tempo que incluem o urbano, em Macapá, em uma nova condição no âmbito do processo de acumulação mais geral do capital na região.

### 2.1 A URBANIZAÇÃO EM MACAPÁ ENTRE 1990 E 2010

Dados do IBGE mostram que entre 1991 e 2010 a população urbana de Macapá cresceu 136,48%, passando de 132.668 habitantes para 381.214 em 2010, e a média de urbanização atingida para a época foi uma das maiores entre as capitais da Região Norte. Quanto aos fatores geradores desse crescimento, aponta-

se em primeiro lugar a migração. A respeito da origem desses migrantes, as estatísticas do IBGE<sup>42</sup> mostram que a grande maioria das pessoas são provenientes da região Norte, em especial regiões circundantes ao estado como as ilhas do Pará. Do total de habitantes em 2010, 381.214 pessoas, 96,64%<sup>43</sup> eram nascidas na região Norte, indicando uma dinâmica migratória de forte conteúdo intrarregional.

As estáticas do IBGE mostram ainda que o crescimento da população macapaense entre 1991 e 2010 ocorreu de modo a favorecer uma forte concentração das pessoas no espaço urbano e diminuição significativa das residentes na área rural, conforme é possível observar na Tabela 5.

**Tabela 5** - Evolução da população urbana e rural de Macapá, 1991 a 2010

<b>Período</b>	<b>População Total</b>	<b>População Urbana</b>	<b>População Rural</b>	<b>% População Rural</b>
1.991	153.572	132.668	20.904	13,61
2.000	283.308	270.628	12.680	4,47
2.010	398.204	381.214	16.990	4,26

Fonte: Censos do IBGE, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Apesar desse pequeno aumento em números absolutos da população rural entre 2000 e 2010, o mesmo se torna pouco representativo, visto que percentualmente a população residente no campo diminui. Em 2010 menos de 5% dos habitantes do Município de Macapá viviam no campo. Não é possível afirmar com certeza o porquê desse decréscimo da população rural a partir dos dados coletados, mas há indicações de que o deslocamento do campo para a cidade foi ocasionado pelo insucesso de muitos projetos de assentamentos implantados no final dos anos 1980 e pelo avanço do capital sobre terras camponesas, via ação de grandes projetos econômicos que expulsaram os camponeses da terra.

Desse modo, tanto o insucesso dos assentamentos com o avanço do capital sobre o campo contribuiu para a saída de muitas pessoas do campo e para o

<sup>42</sup> Censos Demográficos do IBGE 1942, de 1940 (p. 179), 1950 (p. 68), 1960 (p. 197), 1970 (p. 612), 1980 (p. 34/35), 1991 e 2000. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=160030&search=amapa|macapa|infogr%E1ficos:-evolu%E7%E3o-populacional-e-pir%E2mide-et%E1ria>>. Acessado em: 22 fev. 2017.

<sup>43</sup> Censo Demográfico do IBGE/2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&order=dado&dir=desc>>. Acessado em: 22 fev. 2017.

crescimento populacional urbano após a estadualização. Porém, é fundamental também considerar que essa realidade foi a criação de novos municípios a partir de 1987, o que dividiu a população rural, compatibilizada para Macapá em 1980, entre os municípios que tiveram seus territórios desmembrados dessa unidade administrativa. Segundo dados do IBGE<sup>44</sup>, entre 1987 e 1994 foram criados, no Amapá, os municípios de Pedra Branca do Amapari, Ferreira Gomes, Santana, Serra do Navio, Cutias, Pracuúba, Porto Grande, Itaubal do Piririn e Vitória do Jari; destes, Porto Grande, Serra do Navio, Itaubal do Piririn, Santana e Ferreira Grande tiveram seus territórios desmembrados do município de Macapá.

O crescimento da malha urbana de Macapá, entre 1990 e 2010, foi igualmente significativo. Macapá, até a estadualização, possuía 17 bairros e a Avenida FAB, localizada no bairro Central, era o divisor entre as zonas Norte e Sul<sup>45</sup>, mas, a partir de 1990, ocorrem vários rearranjos no espaço urbano, devido ao adensamento populacional e elevado índice de ocupação. Inicia-se, então, um processo de ocupação e expansão urbana considerável, com o surgimento de inúmeros outros bairros e loteamentos, dos quais 15 criados pelo estado do Amapá, dentre eles: Pantanal, Boné Azul, Marabaixo, Renascer, Amazonas, Brasil Novo, Tucumã, Morada das Palmeiras, Chefe Clodoaldo, Novo Horizonte e Infraero I.

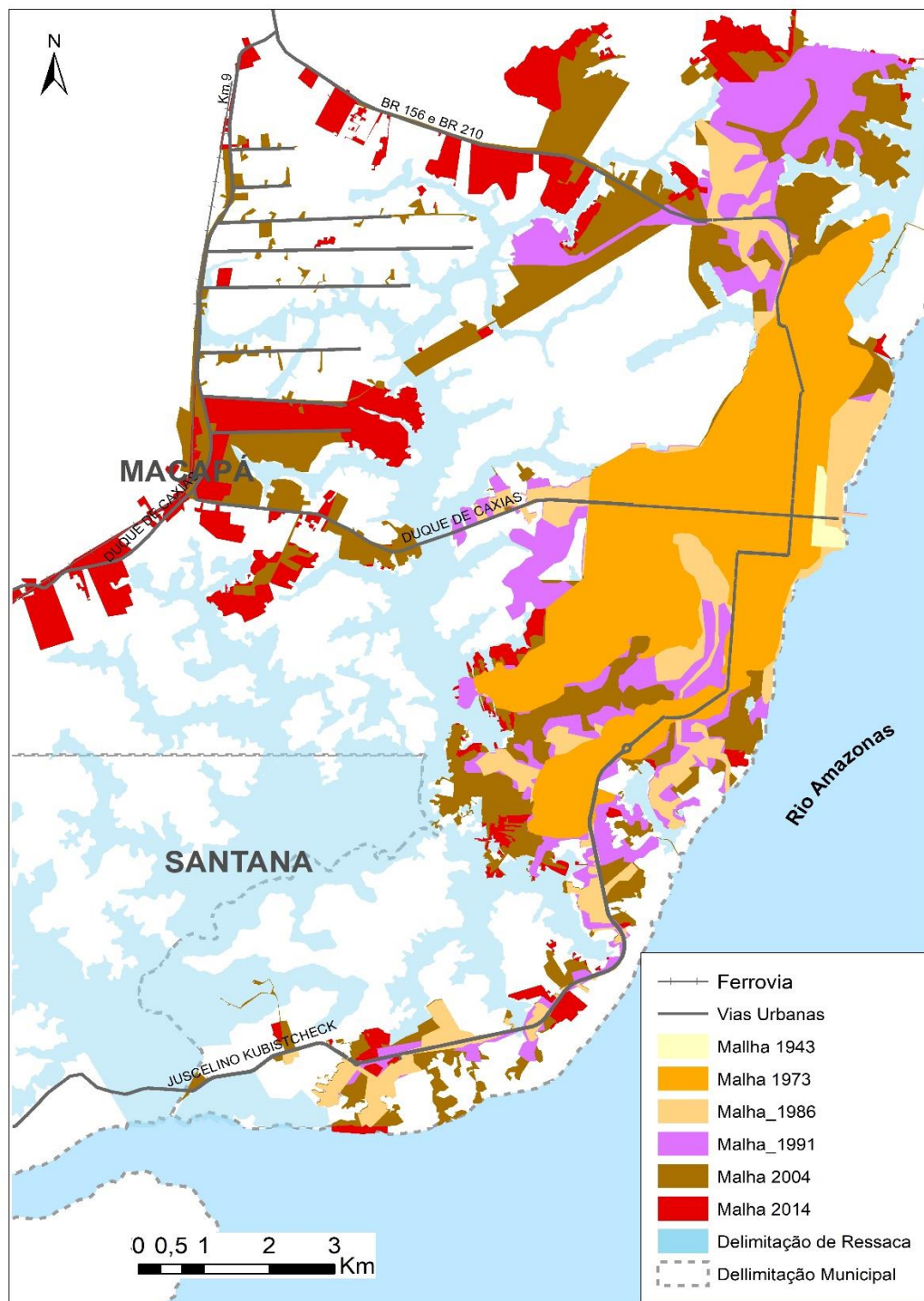
Interessante notar que, mesmo após a estadualização e a Constituição de 1988 atribuir aos municípios a responsabilidade sobre o urbano, no Amapá o governo estadual continua tendo influência no processo de expansão urbana; o fato de algumas terras que estavam em nome do estado e que eram rurais, mas terem se tornado área de expansão urbana, contribuiu para isso. O mapa na Figura 6, que representa a expansão da malha urbana de Macapá em seis momentos (1943, 1973, 1986, 1991, 2004, 2014), dá dimensões de quais foram os direcionamentos do crescimento urbano para o período.

---

<sup>44</sup> Informação disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=160030>>. Acessado em: 12 jan. 2017.

<sup>45</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE - Regional Macapá – fornecidos presencialmente por técnicos do IBGE em abril de 2017.

**Figura 6** - Mapa de expansão da malha urbana de Macapá, 1943 a 2014



Fonte: Google Earth, 1983, 2004, 2014 e 2016. Mapas analógicos presentes nos documentos: GRUNBLIF, Brasil - Plano urbanístico da cidade de Macapá, 1960; Fundação João Pinheiro, Macapá - Plano de Desenvolvimento urbano, 1973; e Cole, H. J. Associados S.A. Brasil: Documento de síntese Macapá, 1979. Imagem do Projeto Base Cartografia Digital Contínua do Amapá, de autoria do governo do estado do Amapá e do Exército Brasileiro – todos os direitos reservados, 2014. Org.: SILVA, E. A. C. Elab.: WATANABE, E. (2017), Arcgis 10.0.

Na figura 6 observa-se que o maior crescimento da malha urbana da cidade ocorre entre 1973 e 2004, período correspondente a 15 anos de administração do governo do Território Federal e outros 15 de vigência da estadualização. Verifica-se, ainda, que a malha urbana existente em 1973 era a área do centro e os bairros periféricos do centro. Em 1991, nota-se que a expansão urbana cresceu especialmente para a região Norte da cidade, área hoje ocupada pelos Bairros Jardim Felicidade e Infraerro. Já a malha ocupada em 2004 evidencia o crescimento da cidade, especialmente no sentido Sul e Norte. A malha urbana de 2014 destaca o crescimento da cidade para Oeste, Sul e Norte, sendo possível afirmar que a expansão urbana em Macapá, a partir 2010, ocorre a partir de três eixos principais: Eixo de Expansão Sul, Eixo de Expansão Norte e Eixo de expansão Oeste.

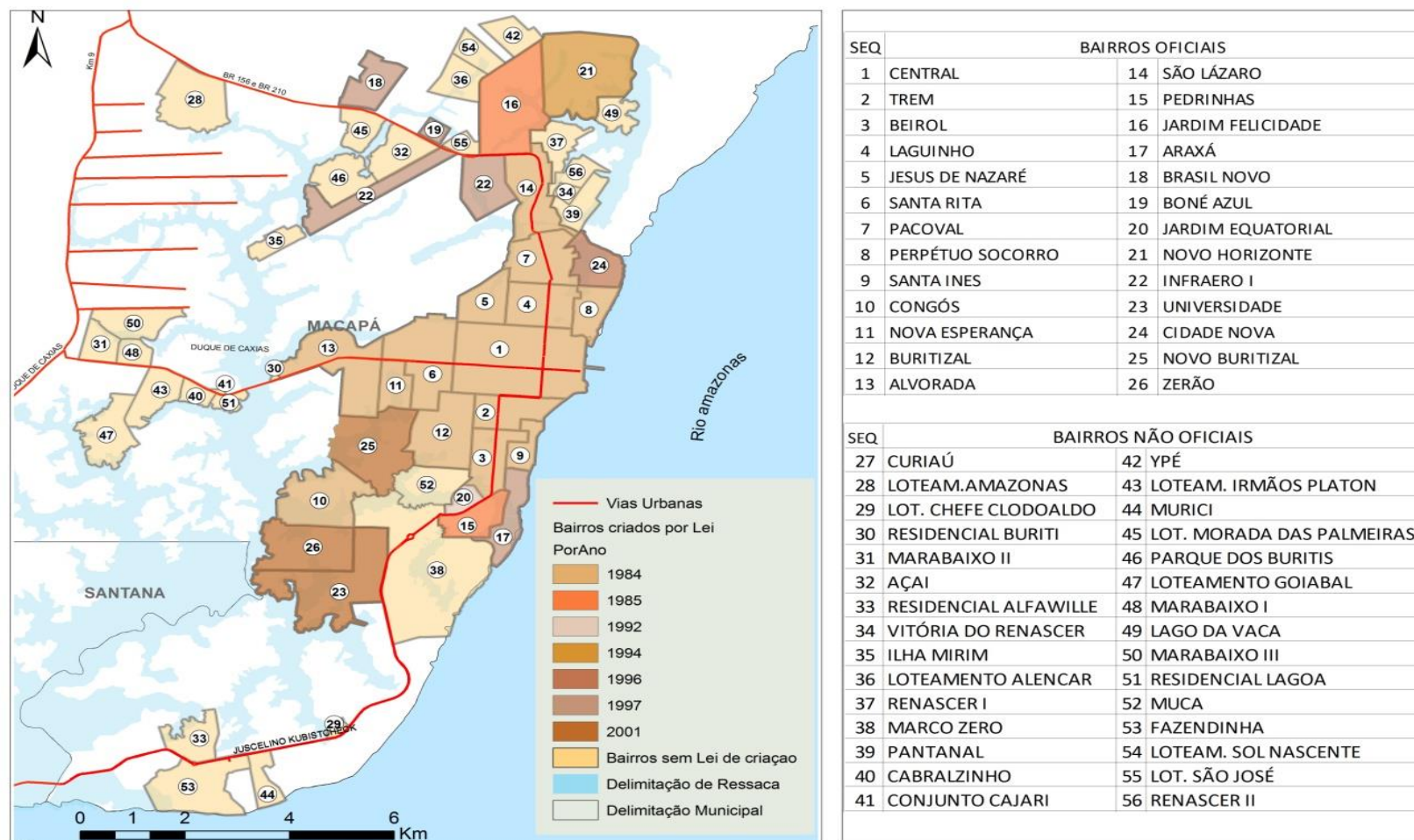
Destaca-se, a partir do representado no mapa da Figura 6, a atuação do Estado até 2010 como agente promotor do crescimento da área urbana da cidade à medida que criou inúmeros loteamentos tanto nas zonas Norte quanto Sul de Macapá. O Programa Desenvolvimento Sustentável do Amapá - PDSA, durante o Governo de João Alberto Capiberibe, foi responsável pela criação de novos loteamentos, especialmente na região Norte de Macapá<sup>46</sup>, estimulando o crescimento da cidade nessa direção. Só esse governo estadual distribuiu 7.180 lotes urbanos à população, ao longo da década de 1990 (PORTILHO, 2006). As administrações municipais que estiveram à frente do governo de Macapá também foram responsáveis pela criação de loteamentos e bairros, influenciando o crescimento da cidade nos sentidos já citados. Registros do IBGE, de 2017, dão conta de que existem em Macapá, 57 bairros consolidados, 27 oficialmente reconhecidos e outros 30 com ocupação consolidada, mas não oficialmente criados<sup>47</sup>. O mapa da Figura 7, que relaciona a evolução da malha urbana versus bairros em Macapá, dá uma dimensão dessa dinâmica.

---

<sup>46</sup> Os loteamentos, que foram criados durante a execução do PDSA, tinham como objetivo principal o deslocamento das populações que viviam nas áreas de ressacas, entretanto, a localização distante da área central da cidade, onde se concentravam os principais serviços, desmotivou muitos dos residentes nas áreas de ressacas a se mudarem para eles. Mais informações em Portilho (2006).

<sup>47</sup> A denominação de bairros oficiais é para aqueles que têm seus limites devidamente reconhecidos e lei de criação aprovada. Não oficiais são aqueles de ocupação consolidada, mas que não têm limites reconhecidos e nem a lei de criação aprovada. Interessante notar que boa parte dos bairros, que surgiram pós 1990, não foram ainda reconhecidos oficialmente, contudo parte dos lotes dos 15 loteamentos que foram criados pelo estado, já tiveram sua titularização regularizada, através de um programa do governo do Estado chamado lote legal.

**Figura 7 - Mapa de evolução da malha urbana de Macapá versus criação de bairros**



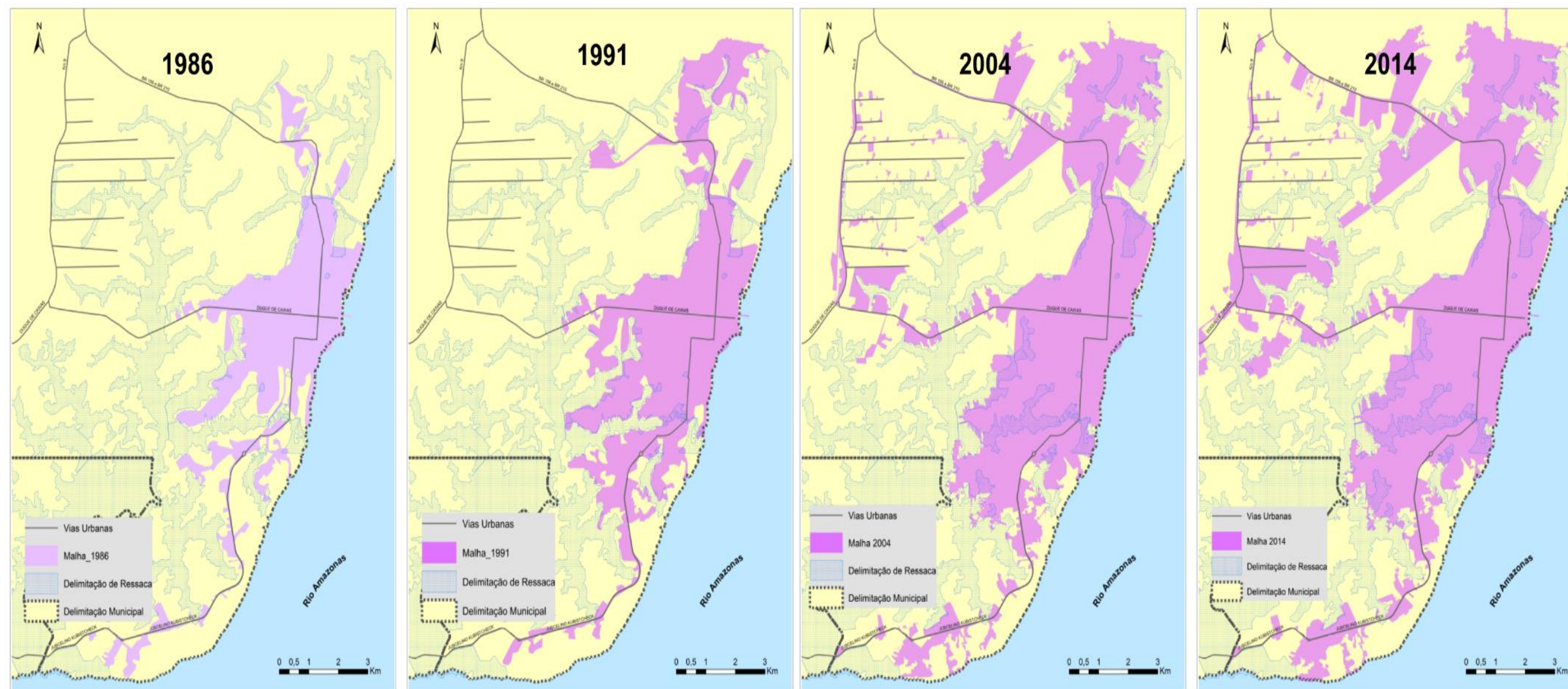
Fonte: Imagem do Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do governo do estado do Amapá e do Exército Brasileiro – todos os direitos reservados, 2014. IBGE (2017) e SEED/AP (2017).

Org.: SILVA, E. A. C. Elab.: WATANABE, E. (2017), Arcgis 10.0.

Nota-se, a partir do mapa da Figura 7, que a maioria dos bairros ainda não reconhecidos são de ocupação mais recente, embora bairros, como Marco Zero, registrem ocupação desde meados de 1990. Ressalta-se ainda para a década de 1990, conforme é possível observar nos mapas da Figura 8, o início de ocupação das áreas úmidas, dando origem a uma das maiores problemáticas ambientais da Macapá contemporânea, que é a ocupação de áreas alagáveis e de proteção ambiental por um número considerável de pessoas para moradia. Dados do Censo Demográfico do IBGE 2010 certificam que em torno de 14% da população de Macapá vivem nesses lugares. As Figuras 9 e 10 retratam as condições das habitações das pessoas que vivem nessas áreas úmidas, as palafitas de Macapá. Como se vê, são áreas onde está ausente qualquer infraestrutura, seja de saneamento, coleta de lixo e mesmo vias para circulação de veículos. Em geral as pessoas realizam seus percursos sobre pontes de madeira, que ligam as áreas alagadas às áreas de terra firme da cidade.



**Figura 8** - Evolução da ocupação de áreas úmidas (Ressacas) em Macapá para moradia (1986, 1991, 2004, 2014)



Fonte: Google Earth, 1983, 2004, 2014 e 2016. Mapas analógicos presentes nos documentos: GRUNBLIF, Brasil - Plano urbanístico da cidade de Macapá, 1960; Fundação João Pinheiro, Macapá - Plano de Desenvolvimento urbano, 1973; e Cole, H. J. Associados S.A. Brasil: documento de síntese Macapá, 1979. Imagem do Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do governo do estado do Amapá e do Exército Brasileiro – todos os direitos reservados, 2014.

Org.: SILVA, E. A. C. Elab.: WATANABE, E. (2017), Arcgis 10.0.

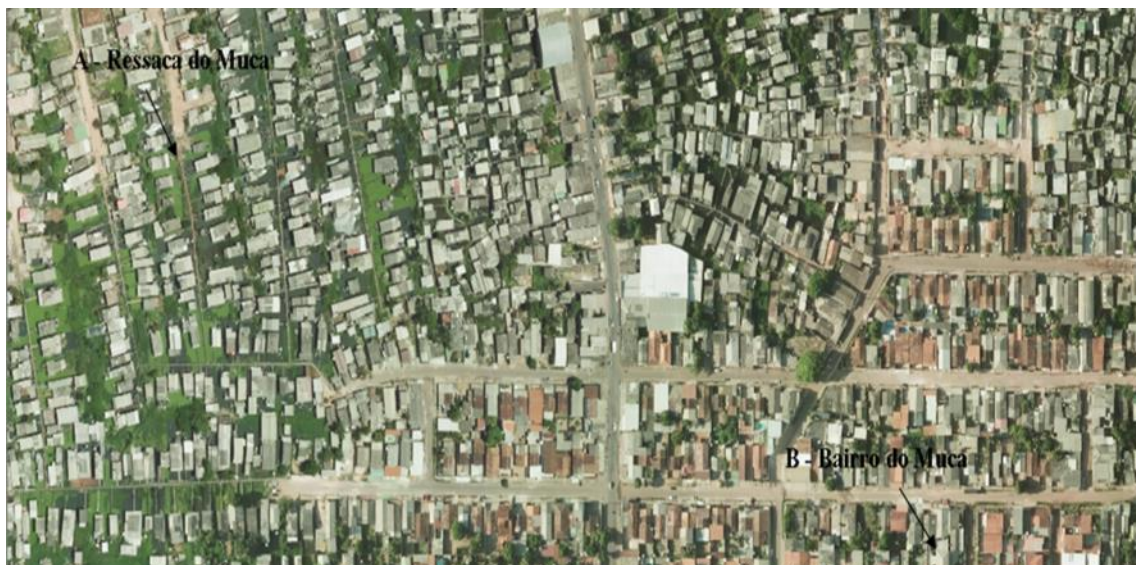


**Figura 9** – Área úmidas (ressacas) ocupada para habitação em Macapá



Fonte: <<http://casteloroger.blogspot.com.br/2011/10/areas-de-ressaca-em-macapá-video.html>>. Acessado em: 24 ago. 2015.

**Figura 10** - Imagem vertical do Bairro Marco Zero e da área de “Ressaca do Muca” que faz fronteira com esse bairro



Fonte: Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do Governo do Estado do Amapá e Exército Brasileiro - todos os direitos reservados, 2014.

Destacam-se como características principais do processo de urbanização vivenciado por Macapá, no período entre 1990 e 2010, um forte conteúdo periférico<sup>48</sup> e horizontal, intensificação da desigualdade socioespacial e o governo do estado como promotor destacado da expansão urbana.

A cidade, após 1990, se expandiu horizontalmente e sob uma condição periférica. A maioria dos bairros ou loteamentos que surgiram no período, em especial aqueles criados pelo governo estadual, eram destinados à população de baixa renda. A Lei Estadual nº 1.758/2013 que criou o Programa Amapá Lote Legal, salienta essa condição. Essa lei teve como objetivo a regularização fundiária não onerosa e de interesse social de lotes ocupados pela população que vivia nos loteamentos criados pelo estado entre 1990 a 2000. Um dos critérios para os moradores receberem o benefício, era não ter outro terreno na cidade e que o imóvel regularizado fosse exclusivamente para moradia da família. Como todos os lotes dos empreendimentos estatais foram regularizados, é possível indicar que a maioria absoluta dos moradores dessas áreas se enquadrou no critério baixa renda, já que não possuem outros imóveis na cidade, evidenciando a origem periférica desses locais. Segundo fontes do Governo estadual, mais de 7 mil lotes foram regularizados sob essa condição.

Na paisagem urbana a desigualdade socioespacial se intensificou, acarretando áreas próximas ocupadas por diferentes frações de classes sociais, o que se observa especialmente a partir da ocupação das áreas úmidas. Em função das características do relevo de Macapá, as áreas úmidas são encontráveis em toda a extensão da cidade, e, como a maioria dessas áreas é ocupada por populações de baixa renda, tem-se essa dimensão de desigualdade socioespacial em boa parte do tecido urbano de Macapá. O *Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das Áreas de Ressaca de Macapá e Santana, Estado do Amapá* (2012) afirma que o processo de ocupação das áreas úmidas, reconhecidas regionalmente como ressacas, teve início na década de 1950 e se intensificou a partir de 1990. Atribui a responsabilidade pela ocupação dessas áreas para moradia à falta de planejamento e ineficiência do governo que não realizou um desenvolvimento urbano adequado. Menciona, ainda, os altos índices migratórios para o Estado, nas décadas 1990 e

---

<sup>48</sup> Periférico aqui se refere à acepção do termo no Brasil e se relacionada com áreas empobrecidas e com pouca infraestrutura no urbano.

2000, como os impulsionadores dessas ocupações que modificaram o ambiente natural das ressacas.

Contudo, para essa situação, parece importante atentar para o fato de que a “opção” por determinados grupos sociais em ocupar as áreas de ressacas também tem relação com a impossibilidade financeira de acesso à terra urbana adequada para construção de moradias bem localizadas, ou seja, não é uma opção no sentido usual, mas uma impossibilidade de ocupar e/ou comprar terrenos/casas em áreas mais adequadas.

A habitação, conforme aponta Rodrigues (1981, p. 104), é uma das mercadorias do modo de produção capitalista, e o fato de pessoas morarem em unidades tão precárias demonstra a fraca potencialidade do poder de compra desta parcela da população, que vende sua força de trabalho e compra outras mercadorias necessárias à sobrevivência, das quais está excluída a casa produzida nos moldes tipicamente capitalistas. De modo que a necessidade de abrigo, indispensável para a reprodução, é suprida com a ocupação, construção, compra ou aluguel de barraco de favela, ou, se considerarmos o caso de Macapá, de palafitas em áreas em úmidas.

O próprio documento do *Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das Áreas de Ressaca* reconhece que maioria absoluta das áreas úmidas em Macapá é ocupada para moradia; 93% delas, segundo esse estudo, cumprem essa função. Além disso, os dados sobre renda domiciliar das pessoas residentes em aglomerados subnormais do Censo Demográfico do IBGE de 2010<sup>49</sup> registram que, para o ano, existiam em Macapá 13.790 domicílios em áreas com essa classificação; deste total, 10.940 eram domicílios em que a renda familiar era inferior a 1 salário, e outras 1.090, domicílios registrados como com moradores sem rendimentos; estatísticas que confirmam a carência financeira dessa população<sup>50</sup>. Nesse sentido, é a questão da realização da renda da terra que se impõe como obstáculo ao

---

<sup>49</sup> Aglomerado subnormal é um conceito utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para definir o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho, e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). Informação disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/00000015164811202013480105748802.pdf>. Acessado em: 22 fev. 2017. As habitações construídas em áreas úmidas em Macapá se adequam a esses critérios.

<sup>50</sup> Dados disponíveis em: <file:///C:/Users/User/Downloads/00000006923512112011355415675088.pdf>. Acessado em: 15 fev. 2017.

acesso à terra adequada para moradia pelos grupos sociais mais pobres, de modo que, para além da “opção” de ocupar as áreas úmidas foi uma das soluções possíveis para morar com relativa proximidade de serviços públicos e de outras atividades frequentes e necessárias para a reprodução da sobrevivência dessas populações.

A terra em Macapá, até meados de 1990, tinha preço baixo em função de boa parte dela ser da união, não ser regularizada e com pouco desenvolvimento do mercado de terras local. Em outra parte (capítulos 1 e 3), apontamos a prática de distribuição de terras no urbano e no rural, por parte do governo territorial, para pessoas interessadas, consubstanciando-se na posse e não na propriedade, que caracteriza mais diretamente o mercado. A distribuição, como já dito, tinha o objetivo de incentivar a ocupação da região. Mas a dinâmica de urbanização que se impõe a partir de 1990 gera, uma “escassez”<sup>51</sup> da terra no urbano, em especial nas áreas com mais infraestrutura, e provoca mudanças nesse cenário, de modo que tanto o mercado de terras quanto a busca da renda da terra se fortalecem, contribuindo para um processo que, na atualidade, tem resultado na sobreposição do valor de troca da terra urbana sobre o valor de uso. Impele, desse modo, cada vez mais a produção e a reprodução da cidade enquanto valor troca e produzindo novas formas de segregação socioespacial, situação condizente com as novas formas de atuação do capital no urbano, conforme apontado por Harvey (2012) e Rodrigues (2016).

Para o período aqui analisado, Macapá se destaca pela sua centralidade com relação a pequenas cidades localizadas no estado do Amapá e às ilhas e cidades do Oeste do Pará, contudo, apresenta um dinamismo urbano limitado e dependente do Estado. Em 2010, as atividades e investimentos do estado representavam 48,13% da composição do PIB do estadual (FILOCREÃO, 2015). As formas e conteúdo dessa urbanização, apesar de estarem em transformação, evidenciam um território pouco desenvolvido em relação aos elementos mais dinâmicos da economia capitalista urbana e com pouca densidade em objetos do meio técnico-científico<sup>52</sup>. O poder e o território, embora influenciados por

---

<sup>51</sup> Escassez aqui é entendida não como esgotamento da terra, mas diminuição de sua oferta a baixo preço devido o processo de apropriação de boa parte da terra adequada para moradia e existente no urbano por pessoas físicas ou jurídicas como bem privado.

<sup>52</sup> Técnico-científico é uma definição utilizada por Santos (2009) para denominar o período atual, em que a técnica, as ciências e a informação comandam o mundo das relações e a economia. Segundo esse autor, que analisa a modernização e seus rebatimentos no plano territorial, atualmente se constituem redes de engenharias a partir dos meios técnico-científico-informacional nos territórios,

externalidades, são comandados pelas elites locais. A “cidade da floresta”<sup>53</sup> coexistia e o mundo das relações se dava de forma a transparecer a identidade regional. Pode-se dizer que os tempos “lentos” predominavam em relação aos “rápidos”<sup>54</sup>.

## 2.2 A URBANIZAÇÃO APÓS 2010: NOVAS FORMAS E CONTEÚDOS URBANOS

A partir de 2010 o processo de expansão urbana em Macapá continua, mas com sensíveis mudanças no que se refere a suas formas e conteúdos, com a maior presença no território de serviços ligados ao meio técnico-científico e o comparecimento do setor imobiliário trabalhando de forma mais consolidada com uma cadeia produtiva mais complexa.

O adensamento no território de alguns serviços ligados ao meio técnico-científico, como maior oferta de banda larga para usuários domésticos e empresariais, em decorrência da inauguração do linhão de fibra ótica da empresa de telecomunicações Oi e do Linhão do Tucuruí<sup>55</sup>, bem como o aumento do número de voos regionais e nacionais para a capital macapaense, com a empresa Azul passando a operar no aeroporto da cidade e a instalação de dois novos Shopping Centers, impactam no urbano. Não temos estudos que confirmem a relação direta entre as atividades citadas e a diversificação nos serviços ofertados no urbano

---

de forma a torná-los mais funcionais às formas hegemônicas de acumulação do capital. Porém, nem todos os espaços são servidos com a mesma densidade de redes de engenharias, ocasionando em locais onde a presença de objetos do meio técnico-científico é menor e há menos interesse para atividades do capital hegemônico, menor fluidez às dinâmicas comerciais. Esses espaços são caracterizados pelo autor como espaços lentos ou opacos, enquanto que os que apresentam maior quantidade de objetos do meio técnico-científico são classificados de rápidos ou luminosos.

<sup>53</sup> “Cidades da floresta” é uma conceituação apresentada por Trindade Junior (2010) para definir cidades da Amazônia associadas frequentemente à circulação fluvial, com fortes ligações com a dinâmica da natureza, com a vida rural não moderna e com o ritmo da floresta ainda pouco explorada. Além disso, segundo o autor, essas cidades estabelecem forte relação com o seu respectivo entorno e com as localidades próximas (vilas, povoados, comunidades ribeirinhas etc.) e, ainda que muitas delas venham perdendo essas características, consideradas rurais, elas não desapareceram efetivamente, e ainda são marcas fortes de algumas sub-regiões da Amazônia.

<sup>54</sup> Santos (1999) utiliza tempos lentos e rápidos para exemplificar a relação tempo/espaço a partir da presença ou não, de elementos do meio técnico-científico no território, visto que, para esse autor, a cidade é o palco de atores os mais diversos: homens, firmas, instituições, que nela trabalham conjuntamente, e nela, alguns se movimentam segundo tempos rápidos, outros, segundo tempos lentos. O tempo rápido é o tempo das firmas, dos indivíduos e das instituições hegemônicas e o tempo lento é o tempo das instituições, das firmas e dos homens hegemonzados. A economia pobre é mais perceptível em áreas onde as velocidades são lentas, como o observado para o período, aqui analisado, em Macapá.

<sup>55</sup> O linhão de Tucuruí é responsabilidade do Governo Federal e do consórcio liderado pela Isolux e a empresa de Telefonia Tim. Mais sobre o assunto, ver Leal (2016).

macapaense, mas o fato é que, a partir de 2010, ocorre um aumento significativo de atividades varejistas, gastronômicas, de lazer e ligadas a estéticas e práticas médicas, entre outros, na cidade.

Um exemplo expressivo disso foi o crescimento do número de salas de cinema em Macapá: até 2012 a cidade tinha 4 salas, em 2016 o número de salas de cinemas aumenta para 17 e duas redes de cinemas nacional/internacional, MOVECON e Cinépolis, passam a operar na cidade dentro dos Shopping Centers. Há também a vinda de grandes lojas de departamento, como Renner, C&A, Riachuelo e redes alimentícias de franquias, como Giraffas, Burger King, Subway entre outras, que, apesar de comuns nos anos 2000 em outras capitais do país, em Macapá só passam a atuar depois de 2013.

Como os últimos dados do PIB municipal, são referentes ao ano 2013, ainda não é possível verificar o impacto desses serviços nele, mas certamente a maior presença de meios técnico-científicos no urbano vem ocasionado uma reestruturação do setor do comércio na capital macapaense, que passa a se reorganizar e ter uma atuação que se identifica cada vez mais com os padrões dessas redes nacionais, com objetivo de permanecerem no mercado nesse cenário mais competitivo. Retomamos a discussão de Santos (1999) sobre espaços “lentos” e “rápidos”, pois, ao que tudo indica, a presença dessas grandes redes varejistas e gastronômicas, e de equipamentos técnicos de transporte e logística, entre outros, inserem no território macapaense velocidades mais “rápidas”.

Destaca-se, nesse sentido, também, a consolidação de novas centralidades, a partir do surgimento de vários subcentros fora do centro tradicional, destarte a um movimento mais geral de descentralização/centralização<sup>56</sup> que um dos elementos que envolve a dinâmica atual do processo de urbanização dessa cidade. Até meados de 1990, Macapá era uma cidade que apresentava uma distribuição organização espacial monocêntrica. A extensão da Rodovia AP 210, entre a Ponte Sérgio Arruda, a Rodoviária Municipal, na Zona Norte, o “centrinho” do Bairro Novo Horizonte, localizado na rua Cícero Marques de Souza e delimitado pelas Av. Ramos

---

<sup>56</sup> Segundo Corrêa (2001), a descentralização é um fenômeno recente, se comparado com a centralização, que aparece visando diminuir a excessiva centralização, que causa as chamadas deseconomias de aglomeração. Ou seja, quando o preço excessivo do uso do solo urbano ou dos imóveis, os problemas de locomoção, as dificuldades legais de se estabelecer um negócio ou outro empecilho, tornam o empreendimento não lucrável, ou com um lucro muito baixo. Esses processos forçam o capitalista a encontrar um novo centro, ou subcentro, isso de modo espontâneo, ou através de um investimento público ou privado deslocando seu capital para outra localidade.

e Av. Deiclides Montalvene, também na Zona Norte, e a rua Santos Dumont, limitada pelas ruas Presidente Vargas e Feliciano Coelho, no Bairro Buritizal, na região Sudoeste, são áreas que representam esse processo de multicentralização em Macapá, visto que, no último período, concentraram um grande número de comércios e serviços, e tornaram intenso o fluxo de pessoas, se constituindo em novas centralidades para suas respectivas regiões.

Além dos loteamentos criados pelo estado na década de 1990 e 2000, houve, após 2000, na região da norte de Macapá, a implantação de equipamentos públicos, como a rodoviária Municipal, a sede estadual do Instituto Nacional de Colonização e Terras - INCRA, a sede do Departamento Estadual de Trânsito do Amapá - DETRAN, o prédio da Justiça Federal, Unidades de Pronto Atendimento - UPAS e Centros Integrados de Segurança Pública - CIOSP, aliados a atividades comerciais, como hipermercados, bancos e outras, que se transferiram para lá, seja pelos custos menores na realização das atividades, seja pelo mercado consumidor crescente da região. A área do Bairro Buritizal, no Noroeste da cidade, passou a exercer uma condição de centralidade no contexto do espaço macapaense, seguiu lógica parecida ao ocorrido na Zona Norte, ou seja, a implantação e concentração de vários serviços públicos e privados a tornou um espaço de referência para a população da região, sendo a rua Santos Dumont limitada pelas ruas Presidente Vargas e Feliciano Coelho, a área que mais se observa tais atividades.

Os dois Shopping Centers implantados em Macapá a partir de 2013 (Amapá Garden e Macapá Shopping) são exemplo de empreendimentos de impacto no urbano em Macapá. O Amapá Garden Shopping (Figura 11), inaugurado em 2013 e situado na Rodovia Juscelino Kubitscheck – Km 02, nas proximidades da Universidade Federal do Amapá e do Hospital Sarah Kubitscheck, nas imediações dos Bairros Zerão e Universidade, na Zona Sul de Macapá, entre os empreendimentos citados é o que mais se destaca pelo impacto que causou na área que se instalou<sup>57</sup>. Além do fluxo e circulação na região, influencia significativamente

---

<sup>57</sup> O outro Shopping Center, inaugurado em Macapá, foi Shopping Center Macapá, mas, nesse caso, se trata da ampliação de uma área comercial localizada no centro da cidade, que já existia e já era denominada pela população da cidade como Shopping Center. Como esse empreendimento já estava em uma área central da cidade, seus impactos foram mais sobre o aumento do trânsito na região, que cresceu com a oferta de mais serviços que o empreendimento passou a oferecer. No que se refere ao preço da terra, já era alto, por ser uma localização considerada “nobre”, portanto a alteração no preço da terra é menos significativa do que o ocorrido, na região Sul da cidade, com a instalação do Garden Shopping, contudo existe uma valorização.



no aumento dos preços da terra urbana e dos imóveis localizados em suas imediações.

**Figura 11** - Amapá Garden Shopping - região Sul de Macapá



Fonte: Site do empreendimento. Disponível em: <<http://amapa.r2.madnezz.com.br/shopping.asp>>.

Freitas (2014), em pesquisa realizada sobre o impacto da construção do Amapá Garden Shopping no preço da terra da região onde se instalou, constatou que entre 2000 e 2007 era frequente encontrar imóveis com valores na ordem de 60 mil reais nos Bairros Universidade e Zerão, bairros que ficam na região do empreendimento, contudo, a partir de 2013, os valores mais frequentes, para imóveis semelhantes aos verificados no período anterior, não eram menores de 150 mil reais. Ou seja, a implantação de um grande equipamento urbano como um shopping, altera a dinâmica imobiliária, o preço da terra e das edificações. Altera também a circulação de veículos, como se pode observar pelo número de automóveis estacionados no pátio do Shopping. Igualmente, esse empreendimento parece ter sido também um dos fatores impulsionadores à expansão imobiliária ao longo da Rodovia Juscelino Kubitschek. Desde a notícia da sua construção, inúmeros residenciais e loteamentos foram realizados na região. Levantamentos feitos para esta pesquisa, sobre os principais empreendimentos imobiliários que



surgiram em Macapá de 2010 a 2015, verificou-se que, de 28 empreendimentos privados (loteamentos, residenciais verticais e horizontais) que foram instalados na cidade, 7 (sete) deles, que ofereceram um total de 1619 unidades, entre residências e lotes, estão localizados na Rodovia Juscelino Kubitschek, não apresentando distância superior a 8 km do Shopping mencionado.

O Amapá Garden Shopping foi o primeiro grande empreendimento/equipamento urbano arquitetado a partir da parceria entre capital privado e local/nacional realizado em Macapá. Construído pelo Grupo Tenco, que possui mais de 20 shoppings em todo o Brasil e que tem como controlador o grupo Pátria, um dos maiores administradores de fundos de previdência do país. O Grupo Tenco é dono de 50% do empreendimento, e o restante é dividido entre os grupos locais: o Domestilar, com 20%; o Arcas (formado por acionistas do grupo Betral), com também mais 20%; e o Grupo Green, com 10%, o que mostrou uma das novas formas pelas quais o capital passa operar em Macapá. Nesse caso, observa-se uma operação de relações intercalares nos moldes definidos por Sanfelici (2015)<sup>58</sup>, que envolvem grupos nas escalas local, nacional e global, onde os grupos locais são proveniente de vários ramos da economia urbana como comércio de moveis (Domestilar) automóveis (grupo Arca) e educação privada (grupo Green).

Para Sanfelici (2015), as transformações que afetaram o mercado imobiliário brasileiro nos últimos tempos, em termos da emergência de uma nova matriz de relação entre os agentes econômicos e, em especial, no que diz respeito à atuação do capital financeiro, só se consumam através de redes de relações transescalares que permitem territorializar o capital financeiro em projetos imobiliários urbanos. Segundo o autor, essas relações não necessariamente são harmônicas e, muitas das vezes, expõem divergências entre esses agentes. O que também se observa no caso do Amapá Garden Shopping. Em 2016 foi publicada matéria no site de colunista social Seles Nafes<sup>59</sup>, que noticiava que os agentes econômicos imobiliários locais participantes da parceria em questão estavam entrando na justiça para reclamar sobre ausência de retorno sobre os recursos

<sup>58</sup> Sanfelici (2015) destaca ainda como três dimensões escalares dos negócios imobiliários urbanos: Global, que tem, como agentes, fundos de pensões, seguradoras, fundos de *private equity* e agências de avaliação de risco; Nacional, que tem como agentes os fundos de investimento imobiliário, incorporadoras e construtoras de capital aberto, bancos nacionais e companhias securitizadoras; Local, que tem como agentes incorporadoras e construtoras parceiras, proprietários de terrenos e pequenas incorporadoras familiares.

<sup>59</sup> Disponível em: <<http://selesnafes.com/2016/11/socios-de-shopping-pedem-devolucao-de-investimentos/>>. Acessado em: 13 dez. 2016.

investido no empreendimento, já que, segundo os agentes, ainda não haviam recebido pagamento do montante de lucros combinado quando do estabelecimento da parceria com o Grupo Tenco.

Interessante notar que o Grupo Green, constituído por sócios da Faculdade privada SEAMA, entrou na sociedade disponibilizando o terreno onde o empreendimento foi erguido. Isso chama atenção para o que aconteceu com a terra urbana em função da atuação do capital pós a estadualização e apresenta indícios da sua concentração nas mãos de grupos econômicos locais a partir de interesses futuros de realização da renda, seja a partir da comercialização da terra nua ou como forma de dinheiro em composições acionárias, conforme observado no empreendimento Shopping Garden Amapá. Essa questão da terra urbana e as estratégias de realização da renda em Macapá serão retomadas nos capítulos 3 e 4.

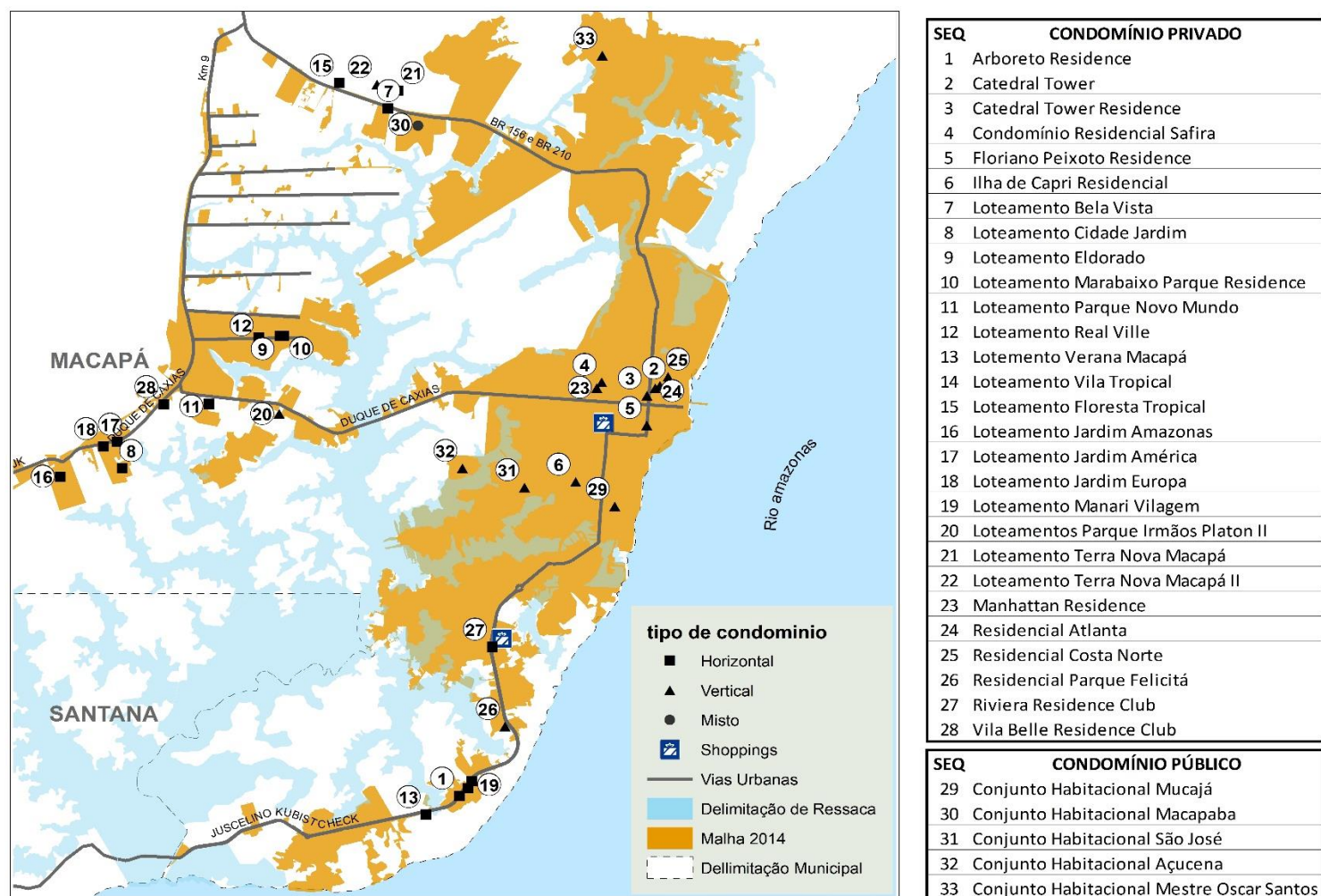
O fato é que tanto os Shopping Centers quanto a presença de grandes redes de lojas, entre outras atividades em Macapá a partir de 2010, começam a impor novas lógicas de organização socioespacial para a cidade; nesse sentido se observa que o processo de urbanização passa também a ser decorrente das atuais formas pelas quais o capital aplica seus excedentes no urbano para viabilizar a acumulação ampliada do capital, conforme discutido por Harvey (2008).

Com relação à atuação do mercado imobiliário como agente importante no processo de expansão urbana, foi verificado que, de 2010 a 2015, foram realizados em Macapá cerca de trinta e três<sup>60</sup> empreendimentos, dentre eles, cinco públicos e vinte oito privados; desses, dez são verticais e os outros na forma horizontal, conforme demonstrado no mapa da Figura 12. Esses empreendimentos ofertaram à população macapaense mais de 13 mil unidades, entre terrenos e residências prontas. Desse total, 8.426 unidades foram provenientes da iniciativa pública, em especial pelo Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV, criado pela Lei Federal nº 11.977, de julho de 2009, e outras 5 mil, resultantes da atuação da iniciativa privada.

---

<sup>60</sup> Para levantamento dos empreendimentos imobiliários, neste trabalho, a opção metodológica foi registrar os com fins residenciais, com maior número de unidades e construídos pelas principais construtoras e incorporadoras que dominam o mercado macapaense, que mais impactaram a produção do espaço urbano. Tivemos também dificuldade de conseguir os dados sobre números de unidades dos empreendimentos verticais; nesse sentido o número de unidades habitacionais ou lotes ofertados pela iniciativa privada foi maior que o registrado.

**Figura 12 - Localização dos empreendimentos imobiliários em Macapá, 2010 a 2014**



Fonte: Imagem do Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do governo do estado do Amapá e do Exército Brasileiro – todos os direitos reservados, 2014. Trabalho de campo (2017). Org.: SILVA, E. A. C. Elab.: WATANABE, E. (2017), Arcgis 10.0.

No que refere aos locais ocupados pelos empreendimentos, os cinco públicos estão distribuídos pela cidade, sendo dois na região Norte (Macapaba e Oscar Santos), três na região Sul, nos bairros Buritizal (Jardim Açucena e São José) e Beírol (Mucajá); todas áreas já dotadas de algum tipo de infraestrutura, exceto no Macapaba, o maior em número de unidades, que foi construído em uma área de expansão urbana, pouco ocupada, e o estado teve de colocar a infraestrutura básica. A localização e imagem desses empreendimentos estão registradas nas Figuras 13, 14 e 15.

**Figura 13** - Localização dos conjuntos habitacionais em Macapá – AP



Fonte: Google Earth, 2017.



**Figura 14** - Residencial Cidade Macapaba (MCMV Faixa 1 - 4 mil unidades) com parte das unidades entregue em 2014/2015



Foto: Trabalho de campo (2015).

**Figura 15** - Residência Mestre Oscar Santos - MCMV Faixa 1, entregue em 2013



Foto: Trabalho de campo (2015).

É importante destacar que quatro dos cinco empreendimentos listados compõem a faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>61</sup>, que subsidia até 90% do preço do imóvel. O Conjunto Habitacional Mucajá, entregue em 2011, não está entre as obras do programa MCMV faixa 1 porque a sua execução ocorreu antes da existência do programa. Ainda sobre os empreendimentos de interesse social, é importante notar que, apesar de nesse último período o estado do Amapá perder significativamente o seu papel de promotor do processo de expansão, diante da atuação dos agentes econômicos imobiliários, a realização desses empreendimentos de interesse social, possíveis em função dos recursos e programa MCMV do governo federal, cumpre um papel importante no que se refere à oferta de habitação para população de baixa renda.

Outra questão a se observar sobre a localização desses empreendimentos, conforme já falamos, quase todos localizados em áreas com relativa infraestrutura, o que é um fato não muito comum em construções de conjuntos habitacionais, em Macapá foram na maioria construídos em áreas relativamente bem localizadas, o que parece ter sido possível porque, embora o mercado de terras privado tenha se expandido, algumas parcelas bem localizadas do solo urbano continuaram sob controle dos governos municipal e estadual, a exemplo do espaço em que foram construídos o residencial Açucena e o São José<sup>62</sup>. Isso permitiu algum controle do estado sobre a decisão de onde localizar os empreendimentos no território, não ficando totalmente refém dos proprietários do solo urbano e de seu desejo de lucrar o máximo com a realização da renda terra.

Nesse sentido, impõe-se a questão levantada por Rodrigues (2016) sobre a importância da propriedade da terra no que se refere à dinâmica do processo de produção e reprodução do espaço, bem como sobre o que o capital tem feito no espaço urbano diante da ausência de políticas públicas de habitação de interesse social. Segundo a autora, a questão da propriedade da terra e o estoque de terras

---

<sup>61</sup> A modalidade do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV Faixa 1 produz empreendimentos habitacionais destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00. Os valores dos imóveis variam de acordo com a localidade. E pode ser custeado até 90% do valor do imóvel pelo Programa, ou seja, fornece subsídio direto para a população. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>>. Acessado em: 30 jan. 2016.

<sup>62</sup> As informações sobre a procedência das terras sobre as quais foram construídos os conjuntos habitacionais foi repassada por um funcionário da área técnica da Secretaria de Planejamento do Estado. Esse funcionário nos informou que as terras onde estão localizados os Conjuntos São José, Açucena e Mucajá eram do Estado. As terras do conjunto Macapá a foram compradas pelo governo do estado. Com relação às terras do conjunto Mestre Oscar ele não soube informar.

realizado pelo setor imobiliário, como explicação para a localização dos conjuntos habitacionais, precisa ser apontada; e questões cruciais específicas do capitalismo brasileiro, como a propriedade fundiária urbana e os interesses ligados a ela para a acumulação ampliada do capital no urbano devem ser observadas no âmbito do processo de expansão urbana.

O que ocorreu com a propriedade da terra urbana, especialmente no período entre 1990 a 2010, em Macapá, é uma das questões que permeiam as investigações desse trabalho. O intuito é entender se o processo de distribuição de terras urbanas, ocorrido durante o governo territorial e nas primeiras duas décadas da estadualização, ajudou na realização da função social da propriedade e da cidade, ou se esses procedimentos conduziram ou facilitaram processos de concentração de terras no urbano por grupos ou setores econômicos locais, que obtiveram as terras por baixo preço, ou mesmo via doação do governo, e agora, que o mercado imobiliário está aquecido, colocam seus estoques de terras a venda com vista a obter renda. O caso citado do Grupo Green parece ser um indício de que parte das terras no urbano em Macapá foram, durante o período mencionado, se concentrando nas mãos de alguns grupos locais, que aproveitaram os preços baixos para comprar terras a baixo custo, de modo que se pudesse obter a realização futura da renda.

Igualmente, a pergunta sobre o porquê do processo de regularização da terra urbana, que estava dentro dos limites da área transferida pelo governo federal, em 1988, para Macapá, não foi até hoje totalmente realizado. A terra não regularizada sempre foi mais barata, a reflexão que fica é se para o processo de concentração de terras não era mais interessante terras não regularizadas, já que eram mais baratas? Tanto a questão da regularização fundiária, como o que ocorreu com a propriedade da terra urbana, especialmente no período entre 1990 a 2010 em Macapá, são assuntos mais bem desenvolvidos nos capítulos 3 e 4.

Voltando aos empreendimentos imobiliários construídos, no que se relaciona aos 28 empreendimentos privados listados, sete estão localizados na Zona Sul da cidade, no entorno da Rodovia Juscelino Kubitschek, outros nove localizados no entorno da Rodovia Duca Serra, quatro no entorno da BR 156, Zona Norte da Cidade, e outros nove empreendimentos, todos verticais, distribuídos pelas na área central de Macapá. As Figuras 16 a 20 apresentam imagens de alguns dos empreendimentos construídos em cada uma dessas regiões.

**Figura 16** – Loteamentos e condomínios murados localizados na Rodovia Duca Serra



Fonte: Trabalho de campo (2015).

**Figura 17** - Loteamentos e condomínios murados - Rodovia JK - Zona Sul de Macapá



Fonte: Trabalho de campo (2015).



**Figura 18** - Imagem vertical do empreendimento Verana Macapá - sua área incorpora regiões úmidas e suas extensões terminam quase na margem do Rio Amazonas



Fonte: Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do Governo do Estado do Amapá e Exército Brasileiro, todos os direitos reservados.

**Figura 19** - Empreendimentos verticais no centro de Macapá - Incorporadora ICON



Fonte: Trabalho de campo (2016).

**Figura 20** - Loteamentos e condomínios abertos e murados localizados na BR 156, Zona Norte de Macapá



Fonte: Trabalho de campo (2015).

Conforme foi possível observar a partir das imagens presentes nas Figuras 16 a 20, boa parte dos empreendimentos horizontais são murados; não conseguimos informações exatas a respeito de se todos eles cumprem a legislação específica para condomínios, que é a Lei Federal nº 4.591/1964. Durante o trabalho de campo, o único que foi apresentado como condomínio regularizado foi o Vila Bella Residence Club da Incorporadora BELLIC S.A., situado na rodovia Duca Serra, na área de urbana expansão Oeste. Nesse caso a questão da regularização do empreendimento como condomínio é apresentada pelos empreendedores como elemento diferencial aos concorrentes, conforme aferido no material de propaganda do condomínio, reproduzido na Figura 21.

**Figura 21** - Imagem do folder de propaganda do empreendimento Vila Bella, na Rodovia Duca Serra



Fonte: Folder de propaganda do empreendimento (2015).

No restante dos loteamentos visitados não se obteve essa informação, de modo que parecem se tratar do que Rodrigues (2016, p. 153) classificou de loteamentos murados. A autora argumenta que os loteamentos murados são irregulares porque que não seguem a legislação condominial, que no Brasil é regida pela Lei Federal nº 4.591/1964, e que, muitas vezes, esses empreendimentos são chamados de condomínios, com objetivo de burlar a vigilância. O setor da incorporação imobiliária considera este produto mais lucrativo do que os condomínios fechados, visto que áreas públicas, como ruas, praças e outras de uso institucional, não são entregues à municipalidade, aumentando a área dos empreendimentos, mas sobre elas não incide o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

Rodrigues (2016) explica, também, que os loteamentos murados implicam a incorporação de capital à terra, elevando o preço do seu metro quadrado, o que significa aumento nos rendimentos. O fechamento deles e a instalação de equipamentos de monitoramento, tendo como pretexto a segurança, aumentam ainda mais a expectativa do preço da mercadoria. Tudo isso faz esses empreendimentos serem altamente lucrativos para os incorporadores, ou seja, ao



apropriar-se intramuros das áreas que deveriam ser entregues à municipalidade, aumenta sobremaneira o preço da terra/mercadoria e trata-se, portanto, de apropriação privada de áreas públicas. A Figura 22, com as imagens da placa de licenciamento do empreendimento e de sua entrada, representa isso que estamos falando. Observe-se que na placa de licenciamento o registro do empreendimento consta como loteamento Bella Vista, ou seja, se é loteamento deve ser aberto, mas não o que revela o registro da entrada do empreendimento, onde se encontra muros, guaritas e se precisa de autorização para entrar.

**Figura 22** - Imagem da placa de licenciamento ambiental e entrada do loteamento Bella Vista, localizado na Zona Norte de Macapá-AP



Fonte: Trabalho de campo (2015).

É conveniente apontar também que os empreendimentos verticais prontos e em construção em Macapá são destinados a compradores de renda alta, pois têm valores acima de R\$ 350 mil reais - as unidades mais “baratas” -, e mais de 1 milhão para coberturas. A justificativa de que a verticalização é uma consequência do crescimento populacional nas cidades, não se aplica totalmente ao que é verificado no centro de Macapá. O que se tem é um processo de verticalização comandado pelo capital imobiliário local, via atuação das incorporadoras, construtoras e urbanizadores locais, que perceberam na construção de apartamentos de padrão médio e luxo, uma forma de aplicar o capital excedente, fazer a mercadoria se realizar e promover a renda terra de maneira a ter maior lucratividade.

Nota-se que, no caso dos empreendimentos verticais, sobre um único solo urbano, são construídas várias unidades, ou seja, a propriedade do solo é a fração ideal do terreno e não o terreno em sua totalidade; a relação de custo entre terra/imóvel é menor que no caso de empreendimentos horizontais, portanto a margem de lucro e de renda com a realização desses imóveis como mercadoria é maior. Nesse sentido o processo de verticalização, em curso, segue a tendência mais geral de atuação do capital nas cidades que, conforme apresentado por Harvey (2014), prioriza o valor trocar em detrimento do valor uso de uso, negando o direito à cidade a parte daqueles que vivem nela.

No que se refere à localização desses empreendimentos no conjunto da cidade, o mapa da Figura 12, nos deu uma noção mais exata da localização desses empreendimentos. A partir dele é possível dizer que o processo de expansão urbana atual de Macapá segue a uma lógica de concentração e dispersão, seja em conjuntos verticalizados ou horizontais. A verticalização se dá no aumento da construção de torres no centro da cidade, direcionadas a públicos de média e alta renda, o que deve ocasionar aumento no número de indivíduos desses grupos sociais ocupando essa área urbana, aumentando o número de veículos em circulação em determinadas áreas. Está é uma questão pouca analisada, ou seja, além da densificação das edificações aumenta o número de veículos, ou seja, problemas decorrentes do aumento e da expansão das edificações. Cabe ainda a reflexão de que, junto aos condomínios verticais de alto padrão, outros vários empreendimentos de serviços destinados a esse público também começam a se instalar na região, promovendo um enobrecimento da área e o encarecimento do solo urbano, ou seja, podem ser indícios de *gentrification*<sup>63</sup>.

A dispersão se relaciona ao número de condomínios e loteamentos horizontais que estão sendo construídos em áreas mais afastadas da cidade e com

---

<sup>63</sup> Neil Smith (2005) explica a gentrificação como sendo um fenômeno de produção espacial, em áreas geralmente ocupadas por trabalhadores no centro das cidades e em bairros no entorno do centro; sobretudo aquelas com patrimônio histórico, ou áreas fabris abandonadas, vão sendo ocupadas por famílias de classe média, o que leva à valorização dos imóveis e à expulsão dos habitantes originais. Porém, é difícil caracterizar o que tem ocorrido em Macapá como um processo de *gentrification*, embora moradores antigos da área central tenham vendido seus imóveis e pelo menos parte deles estão sendo utilizados para comércio e serviços. Além disso, há uma tendência de revalorização dos monumentos históricos e da comercialização da paisagem relacionada à vista panorâmica do Rio Amazonas. Mas esta não é a ênfase desta pesquisa. Por outro lado, com a titulação como está sendo prevista pela MP 759, é possível que este processo passe a ocorrer após a titulação dos imóveis, em especial se não considerar as especificidades da regularização fundiária de interesse social.

baixa densidade populacional. Muitas dessas áreas em que ocorreu a implantação dos loteamentos murados e/ou condomínios fechados eram rurais, e domínio União, e tiveram os títulos de posse regularizados pelo INCRA, em meados de 1980, no contexto do Projeto Fundiária do Amapá. Alguns foram regularizados também pelo INCRA entre 2003 e 2005; não registramos nenhum loteamento em terras que foram de regularização fundiária objeto da Lei nº 10.957, de junho de 2009.

A transformação dessas terras em loteamentos urbanos foi uma estratégia dos donos da terra no sentido de garantir a realização da renda nessa região, de forma a lucrar o máximo possível. Trata-se de uma expansão da urbanização no que se convencionou chamar de urbanização periférica em áreas supridas de infraestrutura. Nos capítulos 3 e 4 aprofundamos sobre as estratégias atuais dos capitalistas para aumentar a renda dessas terras, que estavam desde meados de 1980 regularizadas.

### 2.3 NOVOS AGENTES NA PRODUÇÃO DA CIDADE E A EMINÊNCIA DO CAPITAL IMOBILIÁRIO

Sobre o processo atual de urbanização de Macapá que ocorre após 2010, nos parecem pertinentes algumas observações, como a mudança no *modus operandi* hegemônico desse processo. Enquanto até o final da década de 2010 o Estado se apresentava como principal agente do processo de expansão, à medida que criava infraestrutura, implantava loteamentos e deslocava serviços públicos para outras áreas da cidade, consolidava expansão urbana para outros espaços da cidade. No período atual, o Estado parece ter cedido esse papel de protagonista ao capital privado, fato materializado na ação das incorporadoras e construtoras imobiliárias, e se resignado com a condição de administrador desse processo, embora tenha tido atuação no que tange à construção de habitações populares de interesse social e, portanto, não abdicou totalmente de suas funções constitucionais.

A ação do capital imobiliário privado na produção do espaço urbano em Macapá se dá, especialmente, com a atuação de três principais urbanizadoras e incorporadoras que dominam o mercado imobiliário local e estão conduzindo o processo de expansão urbana na cidade de Macapá. São elas: Vex Construções e Incorporações Ltda., Urbanizadora e Loteadora Manari e ICON - Indústria da

Construção Civil Ltda. Outras urbanizadoras, loteadoras se fazem presentes, como é possível observar nos Quadros 5 e 6, mas suas obras atuais se reduzem a um único empreendimento, ou se dão em associação com as urbanizadoras citadas, como é caso da Urbanizadora Renda Portuguesa do Estado do Tocantins, que atua em parceria com a Vex no empreendimento Terra Nova, localizada na área de expansão urbana Norte, e da CIPASA Urbanizadora de São Paulo, que atua com a Vex no empreendimento Verana Macapá, localizado na área de expansão urbana Sul.

As três urbanizadoras e incorporadoras que dominam atualmente o mercado imobiliário em Macapá surgiram em meados de 2000 e são de propriedades de empresários locais, ao que pudemos verificar na pesquisa de campo, ainda com pouco envolvimento em relações interescares. Em duas delas, a ICON e a Manari, não conseguimos verificar em suas obras parcerias com outras empresas do ramo que pudesse indicar relações interescares ou transcares no âmbito nacional ou internacional. Ou seja, são empresas com uma cadeia de atividades mais complexas, mas os agentes econômicos imobiliários são basicamente locais. A ICON, que tem atuado exclusivamente na construção de edifícios verticais, ao se manter como empresa de identidade local e sem alterar a sua composição acionária, parece ser uma estratégia empresarial, visto que isso é colocado no site corporativo da urbanizadora como um de seus qualificadores, conforme pode ser observado neste texto do *site* corporativo da empresa citado na sequência,

[...] O crescimento paulatino e sempre calculado em curvas de ascensão moderadas se relaciona claramente à origem do capital da empresa. Não houve na biografia da ICON fortes aportes de capital de investidores ou ligação com outras áreas de negócios. A indústria da construção civil é a origem e o destino do valor gerado por essa Empresa. Esta característica sempre foi, em si, uma situação desafiadora para os paradigmas de excelência estabelecidos pelo próprio mercado. Para manter-se no primeiro time – aquele que estabelece e pratica os padrões éticos e de qualidade mais altos do mercado – com um fôlego de investimento digamos pequeno, só tem uma saída: é preciso se esforçar mais, zelar constantemente pela credibilidade, saltar mais longe, acordar mais cedo e buscar ser melhor a cada dia<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Informações retiradas da página corporativa da empresa. Disponível em: <<http://iconconstrutora.com.br/sobre>>. Acessado em: 17 fev. 2017.

No caso da urbanizadora e incorporadora da Manari, notamos como estratégia de atuação nesse mercado a oferta de vários produtos e serviços aos clientes, dentre eles: a venda do lote sem edificação, a venda do lote com imóvel residencial construído, os serviços burocráticos e cartoriais necessários para efetivação e registro do imóvel comprado e, também, os procedimentos solicitados pelo agente financeiro, para que o cliente possa realizar a compra financiada do imóvel. A Caixa Econômica Federal é o agente financeiro com que mais a empresa trabalha, devido os juros habitacionais serem mais baixos. Nesse caso, existe um percentual do valor do imóvel financiado que não é coberto pelos valores recebidos do banco, geralmente de 10 a 20% do valor total do imóvel. E, em 2016, as condições dadas pela incorporadora aos clientes que precisavam pagar esses valores, não cobertos no financiamento, com recursos próprios, eram a divisão em muitas parcelas, a fim de tornar a compra possível.

O que identificamos, nessa situação, é que é estratégico para a empresa garantir o financiamento do imóvel pelo agente financeiro, visto que o valor repassado já cobre todos os custos e garante uma parte dos lucros de imediato. O fato de a Caixa Econômica Federal, que é um banco público, ser um dos principais agentes financeiros, denota também a importância das políticas públicas de financiamento para habitação, na estratégia comercial dessa empresa.

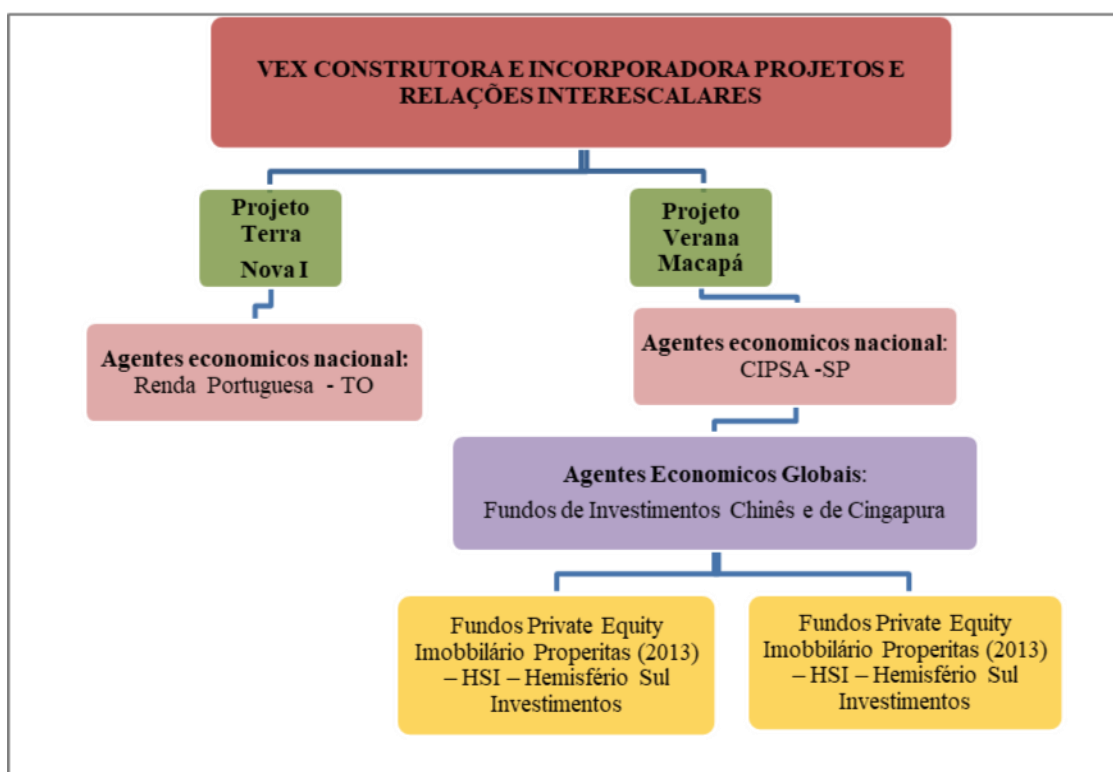
No caso da Vex Construções e Incorporações Ltda., a estratégia de oferecer vários serviços aos clientes, inclusive o acesso ao agente financeiro, também é verificada em alguns de seus empreendimentos, contudo, percebe-se no caso dessa empresa que ela avança nas relações interescares ou transcares discutidas por Sanfelici (2016). A Vex estabeleceu parceria para realização de alguns empreendimentos com outras empresas do ramo que atuam nacionalmente, conforme já registrado. As relações da Vex com as urbanizadoras Renda Portuguesa e CIPASA se constituem em outro exemplo no âmbito do território amapaense da atuação de agentes econômicos imobiliários que promovem relações interescares.

Contudo, ao que parece, isso não alterou a composição do capital acionário da empresa, que continua sendo composto exclusivamente por capital local; o que confirma para Macapá outra questão explicitada por Sanfelici (2015), que os projetos do capital financeiro só se realizam a partir do estabelecimento de uma rede de relações transcares entre agentes econômicos do setor imobiliário,



que tem nos projetos das incorporadoras e construtoras nacionais e locais a sua condição de se territorializar. A Figura 23 apresenta um organograma que demonstra as dimensões das relações escalares dos negócios imobiliários urbanos da Vex para os empreendimentos “Terra Nova” e “Verana Macapá”. Nota-se que no projeto Verana Macapá estão presentes todos os componentes escalares mencionados por Sanfelici (2015).

**Figura 23** - Vex Construtora e Incorporada - Projetos e relações interescalares – 2015



Fonte: Site corporativo das Incorporadas Vex, CIPASA e Renda Portuguesa. Acessado em: 19 nov. 2015.

No que se refere as três principais incorporadoras atuantes em Macapá, ainda cabe dizer que não identificamos obras das incorporadoras amapaenses em outras localidades do território federal, o que evidencia o caráter de atuação especificamente regional/local dessas empresas. Com relação a essas empresas, encontra-se as seguintes informações nas suas respectivas páginas corporativas:

[...] a **Vex construções e Incorporações Ltda**, CNPJ: 08.573.573/0001-16 situada na Rua Eliezer Levy 1765, Centro, uma empresa que nasceu em 07/01/2007. Desde a sua fundação, a VEX vem se destacando pelo alto padrão dos seus empreendimentos e,

hoje, a credibilidade conquistada pela empresa a posiciona como líder de mercado no segmento de incorporação imobiliária. A VEX assumiu o compromisso de construir o melhor, oferecendo as melhores soluções arquitetônicas, assim com uma gestão moderna, equipe jovem, espírito ousado e equilíbrio administrativo, nasceram projetos de linhas arrojadas, com rigor na execução das obras, requinte dos acabamentos, inovação tecnológica e excelência no atendimento, tornando-se assim, referência no setor da construção civil do Amapá<sup>65</sup>. [grifo nosso].

[...] a **Urbanizadora e Loteadora Manari** foi fundada em janeiro de 2005, buscando ser a melhor empresa no segmento, contribuindo para a diminuição do déficit habitacional, propiciando melhores condições de moradia, qualidade de vida e bem-estar para as pessoas. [grifo nosso].

São 11 anos de experiência e realizações no mercado imobiliário, a credibilidade que a Urbanizadora e Loteadora Manari conquistou ao longo destes anos é resultado de uma estrutura operacional composta por profissionais com experiência neste segmento e, de constantes investimentos na modernização de seus negócios<sup>66</sup>.

[...] a **ICON - Indústria da Construção Civil Ltda**, tem início em suas atividades em 2002, quando o então Sócio-Diretor Odelson Sales inicia a construção de um prédio residencial de quatro pavimentos, sendo um apartamento por andar com medidas de 126 m<sup>2</sup> cada. Na realidade tratava-se de um empreendimento de Pessoa Física, porém não se pode esquecer o sonho de uma Empresa Incorporadora, que enfim solidifica-se em 23 de dezembro de 2004. Nestes dez anos, sempre esteve voltada para o mercado de unidades verticais (edifícios). Já entregou sete imóveis residenciais e um imóvel comercial. Todos com padrão tipo A.A ICON vem buscando atender a demanda crescente de prédios de excelente acabamento, bem resolvidos e com uma concepção inteligente. Atuando na construção e incorporação imobiliária, executando a montagem, a comercialização e a produção dos seus empreendimentos<sup>67</sup>. [grifo nosso].

As descrições que essas empresas do ramo imobiliário apresentam de si buscam valorizar o tempo de atuação das empresas na cidade, apresentam todas como produtos genuinamente amapaenses e destacam a estratégia de atuação entre elas. Sendo: a Vex, nas atividades de incorporação e construções de alto padrão; A Marani, loteamentos e residências horizontais destinados a trabalhadores

<sup>65</sup> Informações retiradas da página corporativa da empresa, disponível em: <[http://www.vexconstrucoes.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=29](http://www.vexconstrucoes.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=29)>. Acessado em: 17 fev. 2017.

<sup>66</sup> Informações retiradas da página corporativa da empresa. Disponível em: <<http://www.manari.net/quem-somos/>>. Acessado em: 17 fev. 2017.

<sup>67</sup> Informações retiradas da página corporativa da empresa. Disponível em: <<http://iconconstrutora.com.br/sobre>>. Acessado em: 17 fev. 2017.

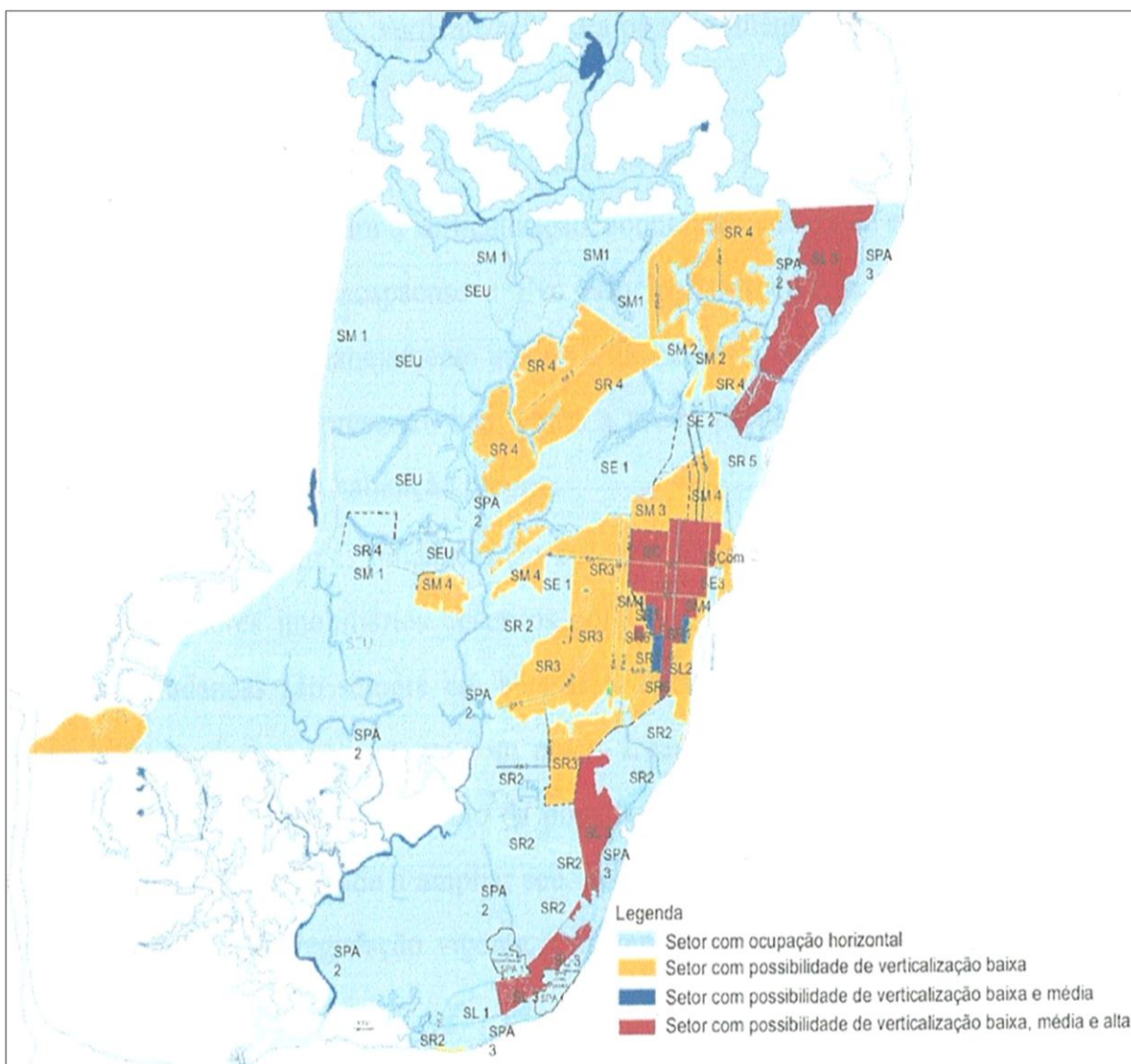
de renda média e alta; e a ICON, a opção pela atuação na construção de empreendimentos verticais de alto padrão.

Outra questão se destaca na história dessas urbanizadoras e incorporadoras, é sua ligação com grupos políticos locais. A Vex, por exemplo, era de propriedade da família Gurgel e tinha como um de seus proprietários Vinicius Gurgel, deputado federal pelo Amapá desde 2011. A família Gurgel tem longa história na vida política do Amapá, com representantes em cargos executivos e legislativos. Com relação à Manari, não conseguimos identificar ligações diretas a políticos locais.

Contudo, no caso da ICON, observa-se como algumas mudanças, promovidas em legislações que regularizam o uso do solo urbano de Macapá, foram importantes para as atividades dessa incorporadora. Um exemplo disso foi a alteração das alturas e números de pavimentos das edificações verticais permitidas até 2011, através da Lei Complementar nº 077/2011 – PMM e Lei Complementar nº 109/2014 – PMM que alteram as regras fixadas em 2004 na Lei Complementar nº 029/2004 - PMM, de 24 de junho de 2004, que instituiu as normas e usos do solo urbano do Município de Macapá.

Almeida (2017), em pesquisa realizada sobre o processo e verticalização em Macapá, identifica os setores possíveis de verticalização, após a edição das Leis Complementares, 077/2011 e 109/2014, conforme pode ser observado no mapa construído pela autora, presente na Figura 24. Interessante notar, a partir do representado por Almeida, que os setores com possibilidade de verticalização baixa, média e alta estão localizados ao longo das margens do Rio do Amazonas, encobrem toda a área do centro tradicional da cidade e seus bairros adjacentes, e uma outra parte está na extensão da Rodovia JK, Eixo de Expansão Sul, região em que se encontra o Amapá Garden Shopping.

**Figura 24** - Áreas possíveis de verticalização em Macapá – 2017



Extraído de: ALMEIDA (2017).

A escolha dessas áreas para verticalização parece levar em consideração alguns elementos, como a presença a beleza cênica do rio Amazonas, presença de infraestrutura na área e o fato de parte dessas áreas ser de interesse do capital. Em trabalho de campo realizado no ano 2016 na orla do Rio Amazonas, na região do Bairro Perpétuo Socorro, notamos a transformação nas características das residências construídas no entorno da orla, com a substituição de imóveis de características mais simples, por residências de alto padrão. Em conversa informal com os moradores, na oportunidade, ouvimos relatos do encarecimento significativo

do m<sup>2</sup> do solo urbano na região, fatores que também podem indicar elementos de situações de *gentrification*.

Cabe destacar também que a vista para o Rio Amazonas, assim como a ideia da segurança, no caso de loteamentos e condomínios fechados, é sempre apresentada nas propagandas dos empreendimentos verticais, que estão sendo construídos no centro, como um atrativo. A Figura 25, retirada do site da incorporadora ICON, retrata a imagem de duas torres do empreendimento Costa Norte e apresenta o seguinte texto: “*duas torres residenciais situadas no centro da cidade, com vista para o Rio Amazonas*”.

**Figura 25** - Descrição do empreendimento Costa Norte da Incorporadora ICON, em página da construtora



Fonte: Site corporativo da incorporadora ICON. Disponível em: <<http://iconconstrutora.com.br/imoveis>>. Acessado em: 22 fev. 2017.

Entendemos tratar-se do mesmo caso já verificado por Rodrigues (2016), com relação aos condomínios e loteamentos fechados e a utilização da segurança, ou seja, mercantilização da segurança, como forma de adicionar valor ao empreendimento. A beleza cênica da paisagem, que tem como componente principal a vista para o maior rio do mundo em extensão, o rio Amazonas, é vendida como

mercadoria alicerçada na mercadoria terra/casa. De modo que os donos da terra/imóveis nessa região têm no ato de realização da renda da terra, sua capacidade de lucro expandida, graças ao monopólio que têm sobre a terra e a renda diferencial, dado pela especificidade da localização com visão privilegiada para o rio.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 2

Ao pensarmos, ainda que forma mais geral, sobre o processo de urbanização de Macapá acontecido após a criação do estado do Amapá, nota-se que, até 2010, o Estado se destaca como o principal promotor da expansão urbana e protagonista na produção do espaço urbano para o período, visto que, ao realizar obras públicas, implantar diversos loteamentos e regularizar outros, e ao transferir vários órgãos públicos para região Norte de Macapá, em meados de 1990, incentivou a migração para a cidade e a expansão urbana para essa área da cidade. Igualmente, a ação do Estado com a implantação de infraestrutura urbana, como escolas, postos de saúdes, universidades, e outros serviços na região Sul de Macapá, intensifica a ocupação de bairros, como Zerão, Universidade e Marco Zero. A presença dos agentes imobiliários tipicamente capitalistas, no período assinalado, ainda que importante, é embrionária. É um setor pouco consolidado, mais direcionado ao mercado de terras, com relações basicamente de base local; não se notava a sua organização em uma cadeia mais complexa, com a presença de construtoras e incorporadoras<sup>68</sup> como ocorre a partir de 2010.

Contudo, esse é um momento em que a desigualdade socioespacial começa a se fazer mais visível na cidade. Embora se tenha, para o período, o valor de uso como elemento principal no acesso à terra urbana, que de certa maneira, continua sendo destruída gratuitamente e/ou vendida a preços baixos; o fato é que, nesse momento, também se começa a observar uma maior “escassez” da terra, visto que boa parte dela, embora não titulada, passa a estar no domínio individual devido à posse, e outras muitas pessoas deixam de ter acesso a terras em função de boa parte da terra urbana passar ao controle individual por meio desse

---

<sup>68</sup> Urbanizadora e incorporadora é o nome dado para o conjunto de atividades exercidas pelo capital imobiliário com a finalidade de executar loteamentos, construir ou promover a construção de edificações ou conjunto de edificações, bem como a sua comercialização.

instrumento. E essas são as condições que ajudam a terra a avançar enquanto valor troca.

Após 2010, transformações importantes ocorrem nos ritmos da urbanização, os quais se destacam pelo comparecimento do setor imobiliário como agente importante na condução da expansão urbana; os loteamentos e condomínios murados e os edifícios verticais aparecem como novos produtos do mercado imobiliário e a desigualdade socioespacial se acentua, com 14% da população morando em áreas inadequadas para moradia. Todos esses processos marcam a passagem da prevalência da terra urbana como valor de uso para o predomínio do valor troca. O estado, embora continue atuando, visto o número considerável de moradias de interesse social construídas para o período, perde sua condição de agente principal na condução dos processos de expansão urbana para o setor imobiliário.

As empresas que complexificam suas atuações passam atuar oferecendo, em um só lugar, vários serviços, atuando como incorporadas e assumindo uma lógica de atuação presente em grande parte do país pelo mercado imobiliário. Contudo, em Macapá, no que refere à atuação do capital imobiliário, a financeirização começa a se fazer presente no processo, mas, pelos dados coletados, ainda com uma presença minoritária, aparecendo em poucos empreendimentos. Todos esses processos alteram a produção da cidade, que passa a se apresentar cada vez mais fragmentada e socialmente desigual, e também os agentes dessa produção, que passam a ter no mercado imobiliário um dos seus principais motores.

### **3 A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA EM MACAPÁ: DO GOVERNO TERRITORIAL À CRIAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ**

Este capítulo apresenta um panorama da situação hodierna e das dinâmicas dos processos de regularização fundiária que foram realizados no estado do Amapá, com o objetivo de ajudar no seu entendimento e estabelecer as conexões para compreender como esse processo influi na produção do espaço urbano Macapaense. Nele procedemos uma retomada histórica das medidas, leis e órgãos que foram criados com a finalidade de promover a regularização fundiária ou que influenciaram nela, desde 1970. E tratamos de dois processos de regularização fundiária em curso em Macapá.

O primeiro processo de regularização fundiária se refere à transferência das terras que estão sob domínio da União para o estado do Amapá e seus municípios, o que inclui a transferência para o Município de Macapá das terras com ocupação urbana consolidada e áreas de interesse para expansão urbana, esse processo nesta pesquisa é classificado de regularização fundiária administrativa por se tratar de uma ação de transferência de terras entre entes federativos. O segundo processo de regularização fundiária é o dos lotes urbanos que estão dentro das terras da Gleba Patrimonial de Macapá, e nesse estudo é denominado de regularização fundiária de interesse específico devido seu objetivo ser regularizar a propriedade da terra urbana por meio da titulação. A responsabilidade por essa modalidade de regularização é do executivo municipal.

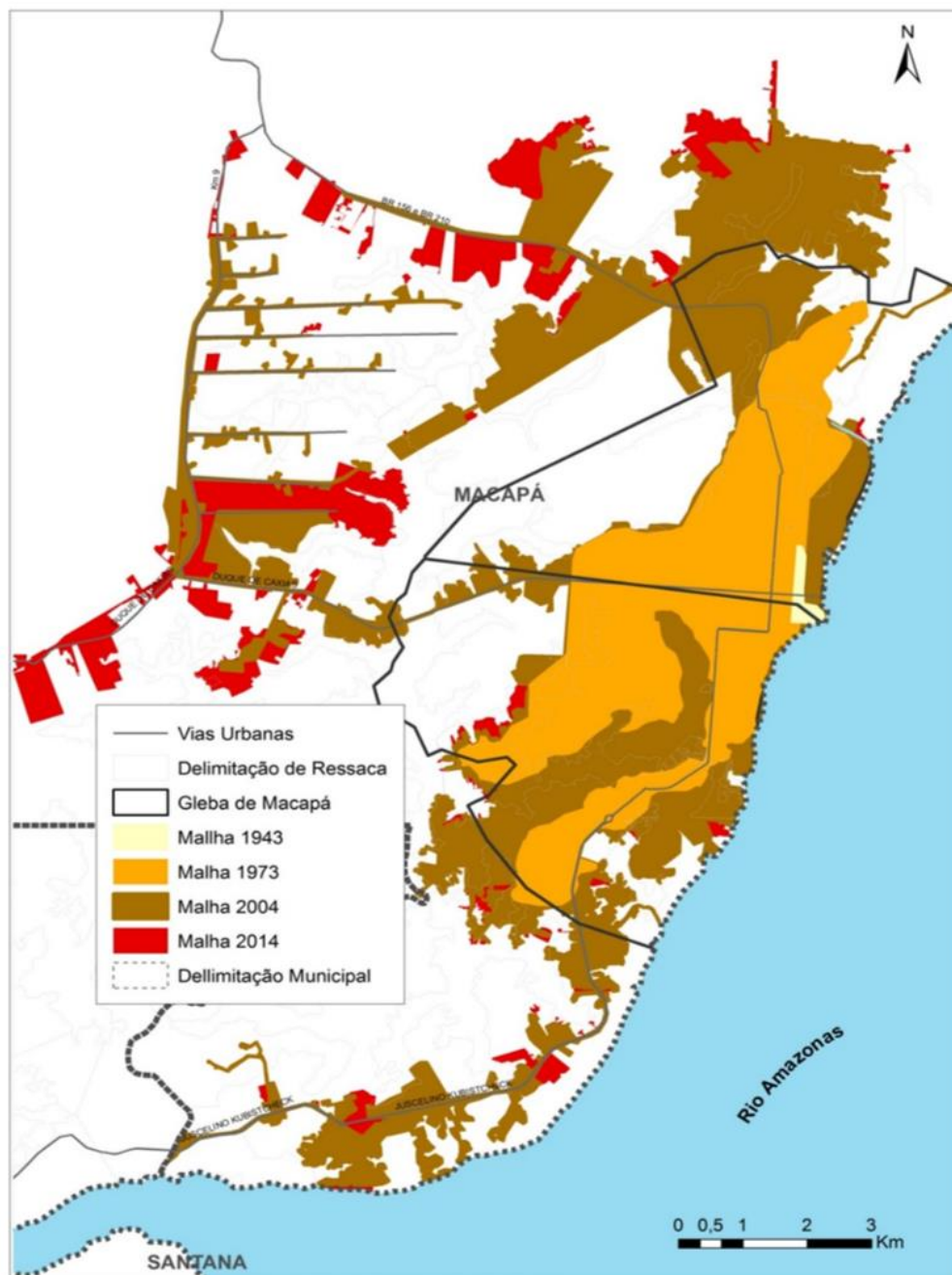
#### **3.1 SITUAÇÃO FUNDIÁRIA EM MACAPÁ EM 2016, NO QUE SE REFERE ÀS REGULARIZAÇÕES ADMINISTRATIVA E DE INTERESSE ESPECÍFICO**

A área de ocupação urbana consolidada em Macapá até 2014 e a extensão da Gleba Patrimonial do Município, ou seja, a área urbana oficial de Macapá, repassada pelo então Presidente João Batista Figueiredo em 1980 e que não se alterou até hoje, estão representadas na Figura 26. A análise da imagem contida na Figura 26 mostra que parte da expansão urbana, ocorrida após 2004, se deu sobre áreas que ainda estão sob domínio da União, evidenciando a extensão dessa problemática, que é a transferência das terras da união no espaço macapaense. No que se refere à área que está dentro dos limites da Gleba



Patrimonial do Município de Macapá, os dados mais recentes que temos sobre a regularização fundiária são de 2012, quando somente 10% do total de lotes existentes eram titulados.

**Figura 26** - Mapa da Gleba Patrimonial de Macapá e expansão urbana em 2014



Fonte: Google Earth, 1983, 2004, 2014 e 2016. Mapas analógicos presentes nos documentos: GRUNBLIF, Brasil - Plano urbanístico da cidade de Macapá, 1960; Fundação João Pinheiro, Macapá - Plano de Desenvolvimento urbano, 1973; e Cole, H. J. Associados S.A. Brasil: Documento de síntese Macapá, 1979. Imagem do Projeto Base Cartográfica Digital Contínua do Amapá, de autoria do governo do estado do Amapá e do Exército Brasileiro – todos os direitos reservados, 2014. Org.: SILVA, E. A. C. Elab.: WATANABE, E. (2016). Arcgis 10.0.

Atualmente, excluindo aquelas áreas que são legalmente da União, objetos do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946<sup>69</sup>, a maior parte das terras do Estado do Amapá ainda está em nome do Governo Federal. O coordenador do Programa Terra Legal do Amapá no período, Gorge Tork, afirmou em 2013 que o estado possuía em seu nome apenas 3,7%, do total de terras do seu território, sendo que o restante se encontrava em nome da União<sup>70</sup>.

Em Macapá a questão das terras e da regularização fundiária aparece com maior preocupação especialmente a partir da segunda metade do século XX, quando foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e quando a gestão das terras públicas do território passa para a responsabilidade desse órgão. A criação do INCRA levou a inúmeras outras ações relacionadas à gestão fundiária, dentre elas destaca-se a criação do Projeto Fundiário do Amapá, por meio do qual se promoveu processos de “arrecadação” de terras devolutas, a retomada de terras provenientes de posses não consolidadas, leilões de terras públicas, repasse da gleba patrimonial de algumas cidades, em 1980, e a regularização de vários títulos de posse.

É certo que, anteriormente ao período mencionado, ações relacionadas à regularização fundiária e conflitos relacionados à terra já ocorriam no espaço amapaense, contudo, a opção por delimitar o período de 1970 em diante, para falar da questão fundiária, está relacionada ao fato de que é nesse período que ocorrem processos de regularização fundiária mais significativos e também por ser sobre as terras que foram regularizadas nesse período, seja via reconhecimento pelo INCRA das posses, ou através da distribuição de terras, ou mesmo a aquisição de terras via

---

<sup>69</sup> A Lei nº 9.760/46 dispõe sobre os bens imóveis da União: a) os terrenos de marinha e seus acrescidos; b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular; c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés; d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares; e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais; f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais; g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas, oficinas e fazendas nacionais; h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares, que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares; i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial; j) os que foram do domínio da Coroa; k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal; l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

<sup>70</sup> Reportagem publicada no Site G1 Amapá em 21/10/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/10/governo-diz-que-amapa-e-dono-de-apenas-37-do-proprio-territorio.html>>. Acessado em: 30 nov. 2015.

leilões públicos, que avança na atualidade o processo de expansão urbana, em especial o promovido pelo setor imobiliário, a partir da implantação de condomínios fechados e loteamentos murados nos extremos da cidade de Macapá.

Para efeitos de melhor delimitação do período e compreensão da dinâmica fundiária que insere a cidade de Macapá a partir de 1970, dividimos a fase que vai de 1970 a 2016 em períodos que foram agrupados em função de se diferenciarem de outros devido a especificidades das ações governamentais, normas e leis que foram criadas. Os períodos estão assim divididos: 1970 a 1988, 1989 a 2003 e 2004 a 2016, conforme apresentado no Quadro da Figura 27. Os próximos itens desse capítulo apresentarão de forma mais detalhada cada período identificado no quadro, de forma a especificar os objetivos, processos e contradições que envolveram as ações direcionadas à regularização das Terras em Macapá.

**Figura 27 – Medidas e legislação direcionadas à regularização fundiária urbana e rural em Macapá – 1970 a 1989, 1990 a 2004 e 2005 a 2016**

Período	Resp.	Medidas e legislação direcionadas à regularização fundiária urbana e rural.	Impactos no âmbito da regularização fundiária.
1970 - 1989	INCRA e COTERRA	<p><b>1970</b> - Criação do INCRA - Federal.</p> <p><b>1973</b> - Criação do Projeto Fundiário do Amapá, vinculado ao INCRA do Estado do Pará, que passa a administrar a maioria das terras amapaenses – Federal.</p> <p><b>1973</b> - Plano de Desenvolvimento Urbano (PDU) da Fundação João Pinheiro 1973 – Território.</p> <p><b>1976</b> - Plano de Desenvolvimento da H.J COLE &amp; Associados S.A (1976 – 1979) – Território.</p> <p><b>1983</b> – Criação da Comissão Especial Fundiária do Amapá, vinculada à Secretaria de Agricultura do Território para administrar as terras – Território.</p> <p><b>1988</b> - Transferência pelo Governo Federal da Gleba Patrimonial de Macapá e de algumas parcelas de terras para o Estado do Amapá – Federal.</p> <p><b>1989</b> – Criação da Coordenadoria Especial de Terras do Amapá – COTERRA, através do Decreto nº 0030, de 17.07.1989, para tratar das questões fundiárias do Estado - Estadual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Antes da criação do INCRA as terras do Amapá, embora fossem da União, sua administração era de responsabilidade do governo territorial. Com a criação do INCRA essas terras são transferidas para responsabilidade desse órgão. Os motivos disso, tem de ver com preocupações do governo federal em manter maior controle sobre as terras locais, conforme discutido no capítulo I e II;</li> <li>✓ Com a criação do Projeto Fundiário do Amapá sob responsabilidade do INCRA, é realizado um processo de discriminatória em que o governo federal promove a titulação de vários termos de posse de terra e a arrecadação para união dos títulos de posse não concretizados e terras devolutas. Durante a execução do Projeto Fundiário do Amapá também ocorreu a transferência da gleba patrimonial de Macapá pelo governo Federal e também algumas parcelas de terras foram registradas em nome do estado do Amapá. Foi realizado ainda a distribuição e leilões de terras públicas pelo Estado, período em que muitas pessoas adquirem e regularizam suas terras a preços muito baixos. Vários dos loteamentos murados e não murados que estão sendo construídos nos extremos da cidade de Macapá a partir de 2010 são em terras que foram titulados nesse período pelo INCRA.</li> <li>✓ No âmbito do urbano os planos de desenvolvimento urbano, que até então não discorriam tanto sobre a questão fundiária, começam a apontar para a necessidade do desenvolvimento de um mercado imobiliário urbano, conforme descrito no capítulo I.</li> <li>✓ Com a criação do Estado do Amapá, no âmbito administrativo, se recriam órgãos de gestão territorial, no entanto medidas no sentido de realizar a transferências das terras da união só ocorrem de fato após 2015.</li> <li>✓ O COTERRA tinha função de agir sobre as terras transferidas ao estado em 1980.</li> <li>✓ A transferência da gleba patrimonial do município de Macapá para o executivo municipal transmite a responsabilidade da regularização fundiária dos lotes urbano que estão no interior dela para o município, dando autonomia para a regularização fundiária.</li> </ul>
1990 a 2004	Terras da União INCRA e Terras do Estado TERRAP	<p><b>1990</b> - A COTERRA passa a ser denominada de Coordenadoria Estadual de Terras do Amapá, por força do Decreto nº 0017, de 30.03.1990 – Estadual.</p> <p><b>1991</b> – Criação do Instituto de Terras do Amapá –TERRAP, através do Decreto nº 0214, de 31.10.1991, com a incumbência de administrar o Patrimônio Fundiário do Estado do Amapá – Estadual.</p> <p><b>2004</b> – Edição da Lei Complementar PMM nº 029/2004 que institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Macapá e dá outras providências - Municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ As mudanças no COTERRA e a criação do TERRAP não ocasionam ações significativas para o período no que se refere aos processos de regularização fundiária.</li> <li>✓ Aprovação em 2004 do Plano Diretor Participativo de Macapá e junto a ele leis complementares como a Lei nº 029/2004 PMM, que trata do uso e ocupação do solo urbano e defini as alturas das edificações nas várias áreas da cidade. Essa lei sofre alterações em 2011 e 2014 com objetivo de aumentar as alturas permitidas para edificações verticais em algumas áreas da cidade.</li> </ul>
2005 a 2016	Terras da União o INCRA e Terras do Estado - IMAP	<p><b>2007</b> – Criação do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Estado do Amapá – IMAP, através do Decreto nº 1937, de 26 de abril de 2007 – Estadual.</p> <p><b>2009</b> – Edição da Lei Federal 11. 952/09 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências – Federal.</p> <p><b>2013</b> – Edição da Lei Estadual nº 1.758/2013, que autoriza o estado do Amapá a realizar regularização fundiária não onerosa dos lotes localizados nos loteamentos criados pelo estado - Estadual.</p> <p><b>2013</b> – Criação do projeto "Macapá cidade Legal", programa de regularização fundiária urbana instituído pela Prefeitura Municipal de Macapá a partir de uma parceria público-privada com a empresa paulista Fototerra – Municipal.</p> <p><b>2016</b> - Edição do Decreto nº 8.713/16 que Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União – Federal.</p> <p><b>2011</b> – Edição da Lei Complementar PMM nº 077/2011 altera o padrão de verticalização presente na Lei Complementar PMM nº 029/2004 – Municipal.</p> <p><b>2014</b> - Edição da Lei Complementar PMM nº 109/2014 altera o padrão de verticalização presente na Lei Complementar PMM nº 077/2011 – Municipal.</p> <p><b>2016</b> - Edição da MP nº 759/16 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências (aprovado em 2017 como Lei Federal 13. 465/17) – Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mesmo com a criação do IMAP e a edição tanto da lei Federal 11.952/09 e do Decreto 8.713/16, as terras do Estado do Amapá sobre o domínio da União até junho de 2017 não haviam sido repassadas para o Estado, tendo em vista falta de cumprimento de dispositivos legais exigidos para execução da Lei.</li> <li>✓ A execução das medidas previstas na Lei Estadual nº 1.758/2013 promoveu a regularização de cunho não oneroso de boa parte dos lotes urbana localizados no interior dos loteamentos criados pelo governo estadual na administração do João Capiberibe (1995 a 2002).</li> <li>✓ A parceria público-privada realizada entre a Prefeitura Municipal de Macapá e empresa privada Fototerra, promove regularização fundiária de interesse específico a partir da titulação cartorial onerosa de lotes urbano.</li> <li>✓ Alteração nos artigos da Lei nº 029/04 que tratam da altura edificável nos empreendimentos verticais para aumenta-las.</li> <li>✓ A MP nº 759/16, aprovada como Lei de nº 13.465/17e sancionada em 12 de julho de 2017 pelo governo federal, altera uma série de legislações anteriores que orientavam o processo de regularização fundiária urbana e rural no Brasil e facilita processos de regulação específicos de terras que podem ser provenientes de grilagens ou outros que não respeitam a função social da terra e da propriedade.</li> </ul>

### 3.2 CRITÉRIOS E FORMAS DE ACESSO À TERRA URBANA EM MACAPÁ NO GOVERNO TERRITORIAL (1970 E 1988)

Até a criação do Território Federal do Amapá a gestão das terras do Amapá era de responsabilidade do Governo do Pará. Após a criação do território essa responsabilidade passa para o governo estadual, que segue até 1970, sendo o responsável no âmbito do território pela cessão das terras urbanas e rural. O Relatório Anual do Governo Territorial<sup>71</sup> (1968, p. 105-106) apresenta dados que demonstram que até 1967 grande extensão de terras da União foi concedida a particulares no Amapá, chegando a um total de 1.589 lotes, com cerca de 7.312.334 ha. Boa parte dessas áreas foi concedida a terceiros para atividades agropecuárias e urbanas, mas o relatório não é preciso quanto ao número de lotes destinados à atividades rurais e urbanas<sup>72</sup>.

Com a criação do INCRA, em 1970, as terras públicas do Território do Amapá passam para a tutela desse órgão. Em Agosto de 1973, sob supervisão do INCRA, foi criado o Projeto Fundiário do Amapá que tinha como objetivo apoiar as políticas públicas para o Território Federal do Amapá. No bojo desse projeto foram realizadas as discriminatórias administrativas, as arrecadações sumárias e as desapropriações de terras<sup>73</sup> que passaram a ser incluídas ao Patrimônio da União, e também foram realizadas regularizações via titulação cartorial de inúmeras concessões de terras emitidas. De acordo com Lima (2003, p. 93), o INCRA,

[...] no reconocía, de inmediato, el derecho de propietarios, ocupantes y herederos que poseían Escrituras Públicas oriundas de títulos de posesión otorgados por el Estado de Pará a los propietarios

<sup>71</sup> Segundo Nascimento (2009), com a criação do Território Federal do Amapá através do Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, os 143.453,31 km<sup>2</sup> de terras do Amapá foram transferidos ao domínio da União Federal, editando-se o Decreto nº 9.760/46, com o escopo de emitir licenças de ocupação visando lastrear empréstimos hipotecários. Com base nessa legislação, as terras continuaram a ser concedidas precariamente, inibindo os investimentos pela falta de garantias creditícias.

<sup>72</sup> De acordo com o relatório do governo territorial de 1964, dada a precariedade dos registros existentes, não se pode afirmar com precisão o total de lotes e hectares destinados à agropecuária, ao extrativismo e às construções urbanas.

<sup>73</sup> **Discriminatórias** se refere ao ato pelo o qual o poder público, via INCRA, realizou o reconhecimento da área do território do Amapá, identificando nele o que era terra pública, particular e as áreas em que se tinha dúvidas quanto à posse. **Arrecadações sumárias** é o procedimento em que, após a realização da discriminatória, se registra em cartório, em nome do estado, as terras devolutas e/ou aquelas com posses não concretizadas. **Desapropriação** diz respeito ao processo em terras particulares passam ao domínio do Estado, com prévia indenização em dinheiro em função de interesses sociais.

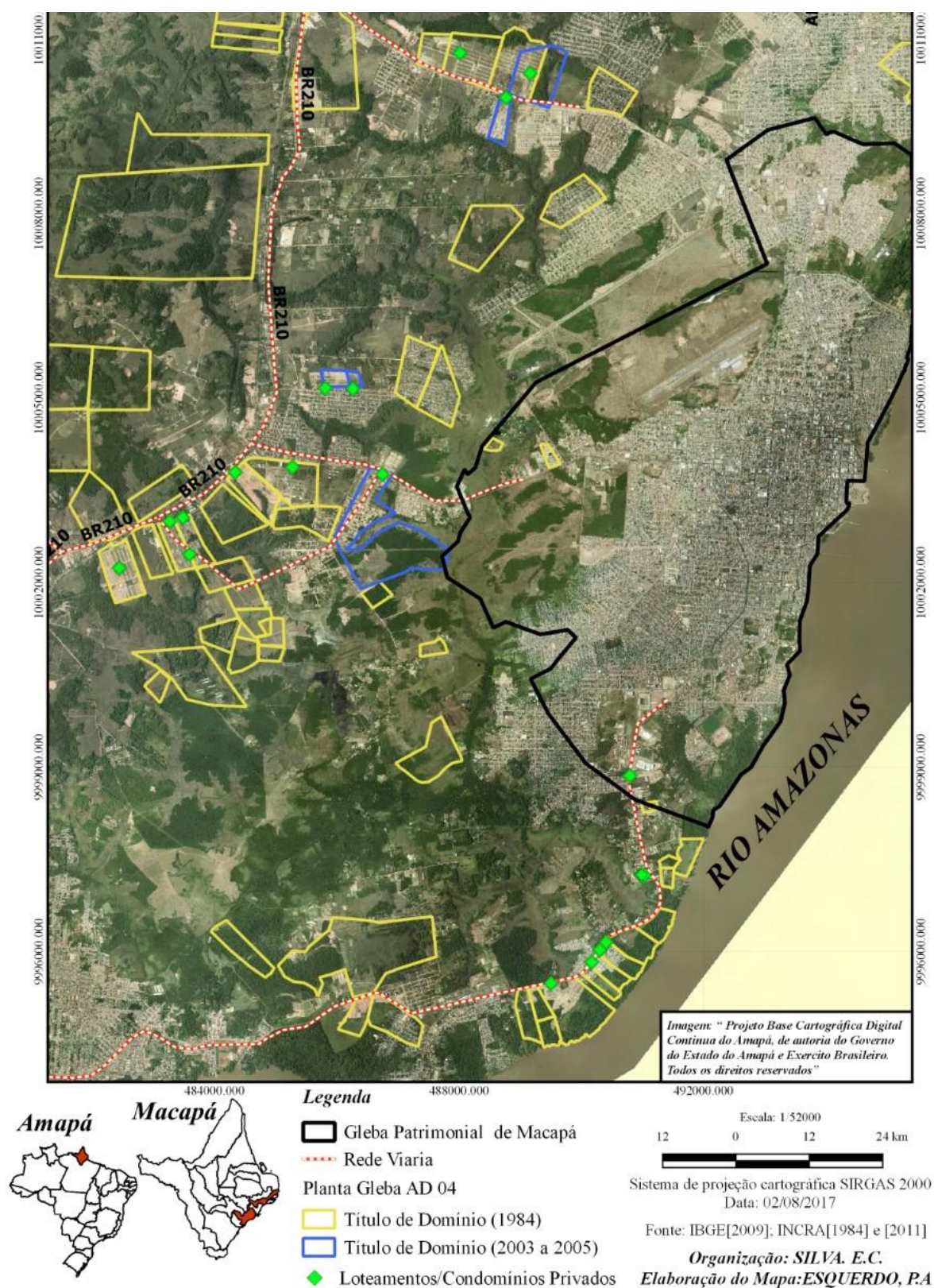
del antiguo *Contestado*. Este problema sería resuelto parcialmente en 1979, cuando la Ley nº 6.739 definió que los títulos de posesiones u otros documentos que justificasen la ocupación, legalmente otorgados por el Poder Público Estadual, pasarían a tener los efectos atribuidos por legislación vigente de la época de sus expediciones.

Destaca-se esse período de vigência do Projeto fundiário do Amapá como sendo um dos primeiros em que ações de regularização fundiária no Território do Amapá ocorrem de modo a permitir que parte das terras rurais e urbanas, adquiridas via leilão público ou a títulos precários, fossem regularizadas e obtivessem título cartorial. Mas, o que esse processo tem a ver com a dinâmica atual da urbanização em Macapá? Ocorre, como pode ser visto no mapa da Figura 28, que é justamente sob essas áreas que, após 2010, o processo de expansão urbana em Macapá avança e onde é construída a maioria dos condomínios e loteamentos murados e abertos. Observa-se no mapa da Figura 28 que, dos quinze loteamentos/condomínios horizontais que registramos na pesquisa, onze ocupam terras que foram regularizadas pelo INCRA em meados de 1980, e outros quatro tiveram as terras regularizadas em 2003 e 2005. Nenhum dos que registramos teve a terra que ocupa regularizada após 2010. Portanto, nota-se que o processo de regularização fundiária ocorrido no final do 1970 e no início da década de 1980, feito pelo INCRA, ainda sob comando do governo militar no Brasil, tem conexão direta com as dinâmicas atuais da urbanização na urbe de Macapá. Parte da terra que foi distribuída e vendida sob a justificativa de promover a ocupação da região ficou, todo esse tempo, desocupada ou subutilizada e hoje serve aos interesses do capital imobiliário.

No período pós 1970, no que se refere à gestão da terra urbana, observa-se, por parte do governo territorial junto com o executivo municipal, a adoção de medidas de planejamento e levantamento mais detalhado a respeito da ocupação fundiária urbana, o que permitiu ao poder público maior conhecimento sobre a malha urbana e, conseqüentemente, maior controle. Os planos de desenvolvimento territorial e urbano direcionados à cidade de Macapá e ao Território do Amapá, desse período, expressam bem essa característica.



**Figura 28** - Mapa de localização dos loteamentos/condomínios horizontais versus títulos de domínio emitidos pelo INCRA - 1984, 2003 e 2005



O Plano de Desenvolvimento Urbano elaborado pela fundação João Pinheiro, em 1973, e o Plano de Desenvolvimento Urbano elaborado pela empresa HJ Cole, em 1976, por exemplo, apesar de terem a promoção do crescimento econômico como objetivo central, trazem uma radiografia detalhada sobre a área urbana de Macapá e apresentam uma planta da área urbana com seu zoneamento, definindo os tipos de ocupação que deveriam ocorrer em cada setor da cidade. O Plano de Desenvolvimento do Território do Amapá, por exemplo, propôs a realização do zoneamento da área urbana e a provisão de áreas para expansão da cidade e implementação de áreas de lazer. Propôs a reorganização do sistema viário desses núcleos urbanos e indicou a necessidade de prover de infraestrutura de educação e saúde. Esse trecho do plano deixa bem claro essas perspectivas:

[...] assim, procurou-se, a partir da tendência natural, definir um modelo de desenvolvimento para toda área, de tal forma que ficasse caracterizado o desempenho das funções de Centro Administrativo e de serviço para Macapá e as de Núcleo Industrial para Santana, além de preservar a área compreendida entre as duas cidades, para a produção hortigranjeira, a localização de clubes campestres e, futuramente, a expansão das áreas urbanas. (PDU FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1973, p. 02).

Por sua vez, no que tange à questão da regularização fundiária urbana, esse plano apresenta uma proposta de zoneamento urbano para a cidade, instrumento que objetivou nortear o uso e ocupação do solo urbano. Esse documento menciona que não existia em Macapá “uma dinâmica que indicasse qualquer tendência mais acentuada de ocupação urbana, apesar de fatores indutores como a estrada para Santana e para Fazendinha” (PDU FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1973, p. 02). Explicita, também, que a ocupação do assentamento urbano na cidade se processou “do centro para periferia, havendo certo equilíbrio nos ritmos lentos na expansão de bairros periféricos”, situação que sofre alterações após 1990, visto que se observa um crescimento vertiginoso da periferia, em consequência dos motivos já elencados no capítulo 2, como migração e ação do estado na criação de loteamentos em áreas mais periféricas da cidade.

Em 1978 foi elaborado o último plano de desenvolvimento urbano sob a vigência do governo territorial. Trata-se do Plano Desenvolvimento Urbano para o Território do Amapá e para a cidade de Macapá, elaborado pela empresa HJ Cole & Associados. Esse plano se apresenta como uma atualização do PDU elaborado pela



Fundação João Pinheiro. Denso em detalhes e informações sobre o Território do Amapá e a cidade de Macapá, teve como vertente principal apresentar ações de gestão territorial e orientação governamental que levassem à promoção do desenvolvimento econômico mais dinâmico.

Nele as preocupações com a questão fundiária, ou com questão referente ao desenvolvimento do mercado imobiliário da cidade de Macapá são mais evidentes. O documento julgava que parte da questão fundiária já havia sido resolvida desde o momento em que o Governo Territorial começa a negociar no mercado as terras urbanas de Macapá, dando vazão à criação de um mercado imobiliário. O plano relata que

[...] o Governo Federal do Território foi capacitado pela União para negociar as terras urbanas. A prefeitura foi incumbida de executar os negócios. Somente este fato já representa um grande indutor de consolidação urbana, através da criação de um mercado imobiliário dinâmico. Este mercado acabaria por estimular o necessário adensamento do núcleo central de Macapá e Santana em função da valorização dos lotes, conseqüente atração pela constituição de patrimônio imobiliário. (PDU HJ COLE & ASSOCIADOS, 1978, p. 23)<sup>74</sup>.

Contudo, no mesmo texto é advertido que tal fato (crescimento da dinâmica do mercado imobiliário) “só seria positivo se controlado pelas autoridades locais, através de legislações adequadas e formação de um estoque de terras, o sentido de coibir especulações exageradas e regular o preço dos imóveis”<sup>75</sup>, o que parece indicar preocupação de o governo manter certo controle sobre o processo.

Não se observa, nesse plano, relatos que denotem preocupações sobre o fato de parte das terras do Estado do Amapá, inclusive as da cidade de Macapá, serem da União. Por outro lado, considera a propriedade das terras e sua negociação no mercado como possibilidade de incremento da economia a partir da valorização imobiliária, ou seja, a propriedade da terra da união é entendida como um limite ao que consideram desenvolvimento.

<sup>74</sup> Embora o PDU HJ Cole & Associados (1978) indique que o município foi capacitado pela União, antes de 1978, para realizar a comercialização dos lotes; informações de entrevistados para esta pesquisa afirmaram que a distribuição de terrenos urbanos pela prefeitura continua até a década de 1990.

<sup>75</sup> Plano de Desenvolvimento Urbano para o Território do Amapá e para a cidade de Macapá, elaborado pela empresa HJ Cole & Associados (1978, p. 23).

O principal instrumento utilizado pelo governo territorial para promover o processo de ocupação dos terrenos urbanos era a cessão de lotes, que era emitida via declaração de autorização de uso pela Divisão de Terras do Governo Territorial<sup>76</sup>. Os interessados em lotes urbanos não tinham nenhum custo com os procedimentos de solicitação e também não pagavam nada pela terra recebida para o uso; por sua vez, também não recebiam o título efetivo da terra, de modo que o lote recebido não era uma propriedade, o ocupante só obtinha o direito de uso.

Como dito no início deste capítulo, é a partir de 1970 que o INCRA assume o processo de regularização fundiária, sendo responsável pela emissão do título definitivo que deveria ser registrado em cartório, mas, no caso dos terrenos urbanos, o acesso continua ainda a ser via concessão pelo termo de posse, inclusive após 1980, quando o governo federal realiza a transferência das terras da gleba patrimonial de Macapá<sup>77</sup>, dando mais autonomia ao governo municipal na gestão de suas terras.

A respeito dos trâmites para conseguir ter acesso à terra urbana através de pedidos feitos ao governo municipal, informações de moradores mais antigos da cidade e que viveram o momento descrito dão conta de que os procedimentos para conseguir um lote urbano eram relativamente simples, bastava o interessado se dirigir à Divisão de Terras e solicitar o lote na localização desejada. O entrevistado 1<sup>78</sup>, morador de Macapá desde a década de 1960, relatou que,

---

<sup>76</sup> A divisão de terras é o nome do setor no âmbito do governo territorial do Amapá e municipal de Macapá, responsável pelo controle e distribuição, via concessão de uso, das terras no período do Território Federal.

<sup>77</sup> É importante dizer que durante todo o governo territorial ocorreu muita sobreposição entre as ações do governo territorial e do governo municipal no que refere ao espaço urbano. Durante o período em que o Amapá era Território, os prefeitos eram indicados pelo Governo do Território. Macapá só teve o primeiro prefeito eleito pelo voto popular em 1985, quando foi eleito o Senhor Raimundo Azevedo da Costa, do PMDB. Já a escolha do Legislativo Municipal por meio do voto popular ocorrera um pouco antes, em 1970, conforme informações do Plano de Ação Imediata de Macapá (1971, p. 88-89). Nos Termos de Referência para o Plano de Ação Imediata de Macapá, documento elaborado em parceria pelo Governo Federal, Governo Territorial do Amapá e Governo Municipal de Macapá, em julho de 1971, tem um trecho que remete a essa situação de sobreposição das ações no âmbito do espaço urbano macapaense, onde se afirma que, [...] o comportamento do Poder Executivo no município reflete os traços característicos atinentes à própria concepção administrativa de território Federal. A ação do Governo Territorial (exercida em nome do poder central) acentuadamente forte e a municipal, sensivelmente decorrente e dependente dela. Há uma interpenetração tão grande entre essas esferas de Governo, ao nível vertical que, por vezes, se torna difícil estabelecer um divisor nítido entre as duas. A expectativa de entre-choques formal e teóricamente iminente, na prática não existe, dada a possibilidade de diálogo e relacionamento do Governo Territorial com a chefia do Executivo Municipal, por ele indicado (TERMOS DE REFERÊNCIA PARA O PLANO DE AÇÃO IMEDIATA DE MACAPÁ, 1971, p. 88).

<sup>78</sup> 58 anos, morador de Macapá desde 1960. Entrevista realizada em janeiro de 2016.

[...] existia na prefeitura a Divisão de Terras. E essa Divisão de Terras quando a pessoa sentia necessidade de querer uma área para construir sua casa para morar, ele ia à Divisão de Terras e solicitava o terreno. Eles iam lá, faziam a medição do terreno e através de um termo eles doavam o lote para a aquela pessoa. E a pessoa construía a sua casa. O que a gente pode observar é que muitas famílias, se valendo disso, eles solicitavam lotes para si, outros pros filhos, e assim foram constituindo uma determinada área. Por isso que ainda tem muitas áreas, principalmente nesses bairros, que pertencem a uma família inteira às vezes tá?

Disse ainda que não havia critérios socioeconômicos ou de outra ordem para definir quem poderia ou não receber a cessão de terras; segundo o depoente, “não, não havia assim um critério, era mais em função da necessidade da pessoa. Como tinha terras suficientes, [...] tinha necessidade de construir, ia lá e solicitava”.

O entrevistado 2<sup>79</sup>, morador da cidade de Macapá desde a década de 1970, relata mais fatos sobre o acesso a lotes urbanos na cidade durante a vigência do Governo Territorial. Segundo ele, muitos trabalhadores que saíam da ICOMI, “vinham para Macapá e aí ganhavam na prefeitura, ou conheciam algum político da época, e assim eles conseguiam terrenos pra construir suas casas”. Fato que parece ir de encontro com o relatado na fala do entrevistado 1 que, em seu depoimento, destacou as facilidades de se conseguir terrenos doados pelo poder público em Macapá e, também, a atuação insipiente do mercado imobiliário na capital federal do território, até o final dos anos de 1970, sendo só após esse período que se começa a notar de forma mais efetiva a comercialização de terrenos.

A entrevistada 3<sup>80</sup>, ex-funcionária do Território Federal, fez o seguinte depoimento sobre o processo de distribuição dos lotes urbanos no período do território federal: “eram doados da prefeitura, a prefeitura doava, não era nada pago, os terrenos era tudo doado”.

A entrevistada 4<sup>81</sup>, natural de Macapá e funcionária pública do ex-território, em depoimento sobre o período, ressaltou também a facilidade, durante o Governo Territorial, para conseguir lotes urbanos gratuitamente, com fins de construção de habitação. Mas, segundo ela, para além de suprir a necessidade de moradia, muitas famílias da época, e que ainda hoje são moradoras da cidade de Macapá, aproveitaram essas facilidades para constituírem posse sobre extensas

<sup>79</sup> 48 anos, morador de Macapá desde 1970. Entrevista realizada em 12 de fevereiro de 2016.

<sup>80</sup> 84 anos, ex-funcionária do Território Federal. Entrevista realizada em 14 de fevereiro de 2016.

<sup>81</sup> 60 anos, funcionária pública do ex-território. Entrevista realizada em 14 de fevereiro de 2016.

áreas urbanas e, atualmente, com a valorização dessas terras e o aquecimento do mercado imobiliário local, passaram a comercializá-las, conforme podemos observar em seu relato:

[...] na época como era muito fácil adquirir terras, as pessoas adquiriam essas quadras imensas de terra... onde existe hoje, esses conjuntos [se refere a loteamentos públicos e privados criados especialmente após 1990], era as pessoas que adquiriram<sup>82</sup> essas quadras que a prefeitura mesmo doava.

Essa questão da concentração de grandes extensões de terras urbanas nas mãos de algumas famílias também foi levantada pelo entrevistado 1, dando margem para a ideia de que, apesar do controle que o governo territorial tinha sobre o solo urbano, não era uma de suas preocupações evitar que ocorresse esse processo de concentração de terras por algumas famílias.

A realidade apresentada nos depoimentos dos entrevistados, sobre como se dava o acesso à terra da população urbana de Macapá, também é verificada no texto de alguns documentos oficiais do próprio Governo Territorial. Conforme se pode ver no trecho descrito no Plano de Desenvolvimento Urbano de Macapá, elaborado pela Fundação João Pinheiro, que relata,

[...] a estrutura fundiária que através, do regime de cessão dos terrenos, não dá título definitivo de propriedade, desestimulando, assim, maiores inversões em construções civis; o Rio Amazonas, as ressacas e os igarapés que fazem de Macapá uma ilha, tolhida em expansão pela presença do aeroporto que bloqueia a única possibilidade que restaria de ocupação de áreas favoráveis a urbanização continua. (PDU FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1973, p. 164).

O trecho citado do Plano de Desenvolvimento Urbano da Fundação João Pinheiro evidencia a cessão de terrenos pelo governo territorial aos moradores locais e problematiza a não existência de mercado imobiliário na cidade, ao dizer que até 1978 não havia comercialização de lotes pelo poder público, e sim, somente a cessão, já que se tratava de terras da União, o que era considerado um empecilho ao desenvolvimento adequado da dinâmica de adensamento do solo urbano. Segundo eles, a ausência do título de propriedade inibia o mercado imobiliário, visto

<sup>82</sup> A entrevistada fala em adquirir, mas na verdade trata-se de obter a concessão de uso, já que as pessoas recebiam somente um termo de posse garantindo o direito de uso.

as propriedades não serem “privadas” e seus ocupantes não terem títulos definitivos. Observa-se, assim nesse plano, que o interesse era no valor de troca dos imóveis e não no valor de uso contido na ideia de cessão de uso.

É importante perceber que, apesar de a cessão de terras não se constituir na formação de propriedade por aqueles que as recebiam, o fato é que muitas famílias viram nesse movimento uma primeira oportunidade para acumularem grandes extensões de terras urbanas sob sua posse. Por outro lado, no que se refere à formação de propriedade, o mesmo não se pode dizer a respeito da terra rural, visto que o INCRA, ao promover algumas regularizações e titularização da terra, caso das terras adquiridas nos leilões públicos e do reconhecimento de posse, realizados no período do Projeto Fundiário do Amapá na década de 1970, possibilitou a constituição de propriedade privada.

As terras rurais, regularizadas na condição de terras rurais, ao que parece o uso de parte delas, entre 1980 até meados de 2010, não foi com esse fim, ou, se ocorreu o uso rural foi com o desenvolvimento de atividades mínimas, tendo em visto que hoje parte foi parcelada e transformada em condomínios e loteamentos murados. Tudo indica que essas terras ficaram mesmo foi reservada para usos futuros, esperando uma melhor oportunidade para entrarem no mercado, fato que começa a ocorrer a partir de 2010, quando são parceladas, transformadas em grandes loteamentos e inseridas no mercado com maior taxa de lucratividade.

### 3.3 CRITÉRIOS E FORMAS DE ACESSO À TERRA EM MACAPÁ NA PÓS ESTADUALIZAÇÃO - 1990 A 2010

A partir da década de 1990, conforme apontado no capítulo 2, ocorreu um crescimento significativo da população da área urbana de Macapá, decorrente, sobretudo, dos processos de migração que ocorrem após estadualização do Amapá (1988). Com relação à expansão urbana nota-se que o Estado (governo do Amapá e Governo de Macapá) se destaca como um dos principais agentes, e sua atuação ocorre, especialmente, com a criação de novos loteamentos urbanos nas zonas Norte e Sul de Macapá.

O Governo Estadual de João Capiberibe, PSB (1994 a 2002), via Programa de Desenvolvimento Sustentável, implementado pelo TERRAP, foi

promotor de 15 loteamentos, somando um total de 7.180 lotes urbanos que foram distribuídos à população, ao longo da década de 1990. Foram criados, nesse período, *loteamentos*, como Renascer, Amazonas, Pantanal, Marabaixo e Boné Azul, entre outros. Por sua vez, o processo de titulação fundiária dessas áreas só vem acontecer mais recentemente, durante o Governo Camilo Capiberibe, PSB (2010 a 2014), depois da publicação da Lei Estadual nº 1.758, de junho de 2013, que autoriza o Executivo a realizar a alienação gratuita, mediante doação dos lotes urbanos de *assentamentos localizados em imóveis de domínio do Estado do Amapá*. Na época, os lotes foram doados aos moradores, que receberam declaração de posse, e não ocorreu a titularização, o que é dispensável quando se trata do valor de uso.

Igualmente, a prefeitura de Macapá criou, nesse período, loteamentos, como: Jardim II, Novo Horizonte, Zerão, Universidade, Infraero I, Infraero II, Brasil Novo e Brasil Novo I, entre outros. A entrevistada 5<sup>83</sup> trabalhou no processo de distribuição desses terrenos e nos explicou que ocorria da seguinte forma:

[...] esse processo de doação de terreno, ele tinha um processo seletivo. Era feito um cadastro, e depois uma assistente social [...] uma pessoa, verificava se a pessoa realmente necessitava desse lote, se ela não tinha outro cadastrado no nome dela, e aí era feito o processo de doação. E eu lembro que na época do Gervazio [prefeito municipal] e depois com o finado Cláudio Vasque [prefeito municipal], lá na prefeitura, eles doaram assim grande parte dos Bairros maiores que a gente tem hoje. Que foi o caso, por exemplo, do Gervazio, ele doou o Jardim II, o Novo Horizonte e o Zerão até ali por perto da Universidade todinho, isso em 1992. Depois o finado Cláudio Vasque [...] a prefeitura continua o processo de doação, e aí ele dou o Infraero I, Infraero II, Brasil Novo, Brasil Novo I.

De acordo com essa entrevistada, a maior parte das pessoas que receberam terrenos na época não era de Macapá, sendo que muitas vieram para essa cidade atraídas pela criação da área de Livre de Comércio de Macapá e Santana e, também, a maior presença do interesse comercial pelos terrenos, denotando uma dinâmica, mesmo que incipiente, do mercado imobiliário. De acordo com relato da depoente, a doação dos terrenos para as pessoas, naquele momento, era feita de forma gratuita e, primeiro, via concessão precária, sendo que o interessado tinha 30 ou 60 dias para ocupá-lo, e depois que ele começava a

---

<sup>83</sup> Entrevista realizada em 13 de fevereiro de 2016.

ocupação era emitido pela prefeitura um termo de posse. Nesse sentido não havia, nesse momento, a titulação dos terrenos, nem consumação da propriedade nos termos legais de propriedade da terra, mas sim, de seu uso.

Contudo, a partir das informações da entrevistada 4, é possível também observar que, embora ainda houvesse disponibilidade de terra, ela já começava a ficar “escassa” visto que a mesma relata sobre a comercialização de títulos precários, dando a entender que já não tinha terra disponível para todo mundo, sendo algumas pessoas obrigadas a comprar o direito de uso da terra de outras pessoas, vejamos: “havia muito naquela época era especulação [...] tinha uma especulação imobiliária muito grande. Às vezes o camarada, era doado o terreno, ele pegava o terreno, ele vendia o terreno e invadia outro terreno”.

Importante retomar que a década de 1990 foi um período de intensa migração para o Estado do Amapá e, em especial, para Macapá e que, na década de 1980, o INCRA havia regularizado um percentual de terras, principalmente rurais, que passaram a ser propriedade privada e, portanto, não mais disponíveis para distribuição. O fato é que, mesmo para os que comercializam os títulos precários (posse), já se observa uma mudança no sentido de se ter a terra para essas pessoas, que deixa de ser um bem que servia somente para a função do habitar (valor uso) e começa a ter importância também uma possibilidade de troca no mercado (valor troca). A década de 1990 é quando nos parece ocorrer a transição em Macapá, de uma terra que tinha valor só pelo valor de uso, para uma terra que começa a assumir importância como valor de troca e como propriedade, e que assim se reduz como disponível para o valor de uso. Na realidade cria-se uma escassez pelo avanço do mercado de terras.

### **3.3.1 Plano Diretor Participativo de 2004 e seus impactos na questão fundiária urbana de Macapá**

A elaboração do Plano Diretor Participativo de Macapá, no ano de 2003, é outro fato importante no contexto das discussões do período em tela. Aprovado pela Câmara, em 2004, através da Lei Complementar nº 026/2004-PMM, de 20 de janeiro de 2004, sua elaboração ocorreu a partir da realização de quatro audiências públicas e a constituição de um coletivo que acompanhou a sistematização das

propostas das audiências e elaboração do texto final do plano que foi votado pelo legislativo.

O plano tem como estratégia o desenvolvimento urbano e ambiental do Município, e como princípios a equidade social na distribuição de bens, sustentabilidade, acessibilidade universal, gestão participativa e planejada. Aponta como prioridades: o processo de gestão participativo; a melhoria da mobilidade no Município e na cidade de Macapá; a promoção de habitação popular; a qualificação do espaço urbano; e a gestão democrática do desenvolvimento urbano, conforme pode ser observado nesse trecho do texto de introdução da Lei:

[...] Entre as diretrizes e critérios que norteiam o Plano Diretor e a regulamentação dos seus instrumentos, é destacada a necessidade de condicionar o desenvolvimento urbano à capacidade da infraestrutura, ao acesso universal a equipamentos e serviços e à construção de uma cidade sustentável e sem desigualdades sociais.

O desafio de estimular o desenvolvimento econômico e urbano sem prejuízo ao meio ambiente requer uma visão estratégica, não só dos administradores, mas de todos aqueles que contribuem para a construção da cidade. Esta compreensão tem reflexos no Plano Diretor na orientação para a instalação de um processo de planejamento que prevê mudanças nas atitudes dos diferentes atores sociais e nos procedimentos dos setores governamentais envolvidos.

A participação popular na gestão da cidade é enfatizada na indicação da utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, da realização de debates, audiências e consultas públicas na apreciação de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial.

Finalmente, o Plano Diretor traça as linhas básicas para a implementação de um sistema de informações sobre o Município de Macapá que deverá se consolidar em uma base permanente de dados para o planejamento, para o aperfeiçoamento das políticas tributárias, para a integração das ações municipais e para os cidadãos em geral. (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004, p. 09 – Lei nº 026/04 - PMM).

A questão fundiária é mencionada no item IV do Plano Diretor, que discorre sobre as estratégias para promoção da Habitação Popular, onde a implementação de uma política fundiária é apresentada como necessidade para a promoção da habitação popular e deve ser realizada considerando os elementos presentes nos artigos 26 e 27:

Art. 26. A política fundiária do Município de Macapá, prevista no inciso I do artigo 24 desta lei, será voltada para: I - regularizar o domínio dos imóveis públicos municipais; II - formalizar junto à União



a transferência da propriedade de imóveis públicos federais para o Município, quando couber, especialmente quanto aos existentes nos limites dos perímetros urbanos; III - auxiliar a regularização do domínio ou de qualquer outro direito real, dos imóveis particulares, para a população de baixa renda; IV - consolidar a transferência dos imóveis públicos municipais já ocupados de acordo com a legislação aplicável. Art. 27. A implementação da política fundiária se dará mediante: I - levantamento físico cadastral da situação fundiária das áreas objeto de regularização no Município de Macapá; II - definição dos perímetros urbanos das áreas urbanas fora dos limites da cidade de Macapá;

III - implementação do Programa de Regularização Fundiária previsto nesta lei; IV - implementação de programas habitacionais que incluam a regularização fundiária dos assentamentos; V - assessoria técnica para promoção da regularização fundiária à população de baixa renda; VI - divulgação, de forma acessível, da legislação aplicável; VII- parcerias com entidades da sociedade civil; VIII - convênios com entidades federais, estaduais e privadas. (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá, 2004, p. 23 - Lei nº 026/2004 - PMM).

Nota-se, nos Art. 26 e 27 citados do Plano Diretor, que é a primeira vez que medidas relacionadas à transferência das terras da União para o município são mencionadas em documento de planejamento do porte de um plano de desenvolvimento urbano. A questão da regularização fundiária também é apontada como fundamental para se conseguir realizar uma política habitacional no município. Isso nos parece ocorrer por motivos que estão relacionados ao fato de a situação fundiária, na década de 1990, devido ao crescimento da população e a escassez de terras urbanas, se efetivar como um problema importante, visto que a disputa maior por terra no urbano coloca a necessidade da segurança jurídica da propriedade como um desejo de parte dos moradores do município.

O Plano Diretor Participativo de Macapá foi construído dentro dos marcos legais da Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade; portanto, a discussão sobre política fundiária traz consigo também a perspectiva de regularização fundiária de interesse social, o que significa não só realizar a titularização da terra, mas a realização da função social da propriedade e da cidade, aqui entendida como dar preferência ao seu valor de uso no contexto das necessidades humanas no urbano. Nesse sentido, a regularização fundiária de interesse social deve não só ter função administrativa de titularização das terras urbanas, mas incide em processos que levem à melhoria dos serviços e infraestrutura para a população residente nas áreas regularizadas. Os artigos Art. 1

e 2, do Estatuto da Cidade, que tratam das diretrizes mais gerais da execução da política urbana, são claros quanto a essa perspectiva - vejamos:

[...] Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os art. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas [...] (BRASIL, 2001, Lei Federal nº 10.257/01).

Com relação à execução das medidas fundiárias previstas no plano diretor participativo e, em especial, as relacionadas à promoção da função social da propriedade e da cidade, que devem ser consideradas, observamos que, até junho de 2017, houve pouca efetivação no âmbito na cidade de Macapá. Visto que o processo de regularização implementado pela administração municipal ocorre via parceria público privada, é oneroso e se restringe a um tipo de regularização que tem, por seu objetivo principal, somente a titulação cartorial da terra urbana

parcelada. Cabe ainda destacar, no que se refere a questão da infraestrutura, Macapá é a capital brasileira com menor índice de saneamento urbano; apenas 3% da cidade, segundo dados do Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil de 2013, possuem rede de esgoto, e no mesmo sentido, como já apontado, mais de 14% de sua população vivia em áreas impróprias, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

A pergunta que fica é: porquê, diante dos diagnósticos e das medidas sugeridas no Plano Diretor de 2004, a questão da regularização fundiária urbana ainda não foi resolvida? Por que o Plano Diretor Participativo de 2004, um planejamento que se diferencia dos anteriores<sup>84</sup>, realizado com participação social, não foi capaz de pautar as políticas públicas impondo um processo de regularização fundiária que se arrolasse pelo interesse social da propriedade e da cidade, já que isso constava como uma de suas estratégias para o desenvolvimento urbano de Macapá? Villaça, na década de 1990, ao discutir sobre os insucessos dos planos diretores, elaborados antes da instituição obrigatória da participação social no processo de elaboração desses planejamentos, observa que,

[...] o Plano Diretor dos anos 90 deve ser o espaço da negociação, deve ter propostas concretas para os conflitos sociais, sobre o combate ao uso antissocial da propriedade urbana, sobre a devolução à sociedade, da valorização da terra por ela provocada, sobre a melhoria das favelas, enfim sobre o combate à miséria e à injustiça urbana. Em termos técnicos isso é algo extremamente simples. (VILLAÇA, 1993, p. 5-6).

Contudo, o que se observa quase 30 anos depois de iniciada a experiência dos planos diretores da década de 1990, deles terem se tornado um dos principais instrumentos da política urbana brasileira, é que, embora tenham contado com participação social na sua elaboração, poucas ações e diretrizes previstas neles

---

<sup>84</sup> Como mencionado e discutido nos capítulos 1 e 2, antes do Plano Diretor Participativo, foram elaborados outros planos diretores ou planos de desenvolvimento urbano, como eram chamados: o plano realizado pela empresa GRUNBILF DO BRASIL (1960), o elaborado pela Fundação João Pinheiro (1973) e o elaborado pela Empresa HJ Cole (1976). Contudo, a elaboração desses planos não contou com a participação social, são considerados planos técnicos realizados a partir de extensos levantamentos, e conhecidos como os planos de planos. A falta de diálogo com sociedade, ou seja, de ficarem no plano das ideias, como argumenta Villaça (1990), era uma das principais críticas realizadas a esses planejamentos e uma das justificativas para sua não efetivação.

se efetivaram e eles pouco foram capazes de direcionar a política urbana em muitas cidades brasileiras, como é o caso de Macapá.

O porquê da fragilidade desse instrumento da política pública urbana é explicado pelo próprio Villaça, em 2000. Segundo o autor, na elaboração de muitos desses planos diretores participativos, a população e suas organizações demonstraram pouco interesse em participar, devido a não verem neles grandes possibilidades de que venham a lhes oferecer qualquer benefício. O plano diretor elaborado pouco ou nada disse à população e suas organizações (VILLAÇA, 2000, p. 14). Assim, o plano diretor não se concretizou em pacto social efetivamente assumido pelo conjunto da sociedade, e virou mais planejamento de gaveta sem força política de conduzir a gestão urbana de forma democrática, e continuou a ser conduzido conforme os interesses dos grupos que estão no poder.

Burnett (2009) apresenta outras questões sobre o assunto, que se somam às reflexões apresentadas por Villaça (1993, 2000) e ajudam a explicar a difícil efetivação dos planos diretores participativos. Para o autor, houve nos processos de implementação do planejamento urbano, após 1990, o que ele chama de uma “*fetichização dos Planos Diretores Participativos*”, que fez esses planos aparentarem ter uma vontade independente de seus produtores. Ao incluir os planos diretores na Constituição de 1988 e fazer deles um dos principais instrumentos da política urbana brasileira, se institucionaliza parte da luta pela reforma urbana e o planejamento volta a aparecer como centralidade e como um fim em si mesmo. Perde-se a dimensão política contraditória e dialética do processo de construção dos mesmos, valorizando a sua dimensão técnica. O plano diretor perde seu sentido de um contrato social estabelecido a partir da luta de classes na sociedade e a historicidade da sua construção (BURNETT, 2009, p. 194-198).

Tal interpretação leva a não perceber que a luta pela implementação dos planos diretores não termina com a aprovação do documento, mas que é uma luta constante, que não cessa e que só se concretiza de forma mais favorável aos trabalhadores urbanos se as entidades que os representam e os próprios, se empenharem em estabelecer a disputa a todo o processo de implementação do plano diretor. Do contrário, são os interesses dos representantes do capital, através das ações das frações de classes hegemônicas no momento, que conseguem

estabelecer suas prioridades, inclusive realizando mudanças no plano e nas leis que o regulamentam, segundo seus próprios interesses.

A leitura de Burnett (2009) nos parece apropriada para explicar as mudanças realizadas pela câmara de vereadores de Macapá na Lei nº 029/04, alterando as alturas permitidas para edificações em certas regiões da cidade, atendendo aos interesses de construtoras e incorporadas locais, que atuam no segmento de construção imobiliária vertical. Da mesma forma ajuda a entender o porquê de loteamentos construídos e aprovados pelo poder público municipal em Macapá serem murados sem respeitar o previsto na legislação condominial que vigora no Brasil. Em Macapá os movimentos sociais parecem pouco mobilizados, não temos registro ou informações de movimento social organizado nesse setor, nesse sentido não promoveram disputas em termos políticos do plano diretor participativo. Entretanto, outros setores, como os das incorporadoras e construtoras estão, e assumem dessa forma a condução das políticas urbanas impondo as suas prioridades, o que, a nosso ver, ocorre no último período, com objetivo de estabelecer as condições necessárias no urbano para reprodução do capital, via atuação do mercado imobiliário, com a maior lucratividade possível.

Como síntese do período de 1990 e 2004, nota-se que medidas, planos diretores e intervenções urbanas realizadas em Macapá ocorrem em um momento em que a expansão urbana se adensa e avança sobre terras rurais e é também quando questões relacionadas à regularização fundiária e o mercado de terras fica mais latente. Entretanto, até meados de 2010, nenhum processo de regularização fundiária mais contundente, exceto as titulações realizadas pelo INCRA no contexto do projeto fundiário, foi verificado. De modo que, embora o plano diretor previsse tais medidas, a sua implementação não ocorreu de imediato e só em 2013 o município, a partir do estabelecimento de parceria Público-privada com a empresa Fototerra, realiza medidas mais efetivas no sentido da regularização fundiária de lotes urbano.

### 3.4 FORMAS DE ACESSO À TERRA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - 2010 A 2016

Destacam-se, para período de 2010 a 2016, como ações que impactam no processo de regularização fundiária em Macapá: a realização de parceria público-privada entre o governo municipal e a empresa Fototerra, cujo objetivo foi realizar a regularização fundiária dos lotes urbanos; a realização de Programa Lote Legal do Governo do Estado, que promoveu a titulação não onerosa, especialmente de lotes no interior dos loteamentos criados pelo Estado no contexto do Programa de Desenvolvimento Sustentável – PDS; as alterações na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, que foi aprovada junto com o Plano Diretor de Participativo de 2004, via as Leis Municipais nº 077/11 e nº 109/14, cujo objetivo foi aumentar a altura das edificações e a densidade de ocupação permitida em algumas áreas da cidade, em especial aquelas com interesse de verticalização pelo mercado imobiliário; e as Leis Federais nº 11.952/09 e nº 11.977/09, e a MP 8.713/16. Essas leis tratam de questão correlatas à regularização fundiária na Amazônia, o que inclui a transferência das terras da União para os Estados da Amazônia e seus Municípios, incluindo o Amapá e Macapá, e, por último, apresentam novos marcos legais para regularização fundiária urbana e rural no Brasil, alterando leis específicas com relação ao tema que só se aplicavam à Amazônia brasileira.

#### **3.4.1 A regularização fundiária realizada pelo executivo municipal**

Como já mencionado, a Gleba Patrimonial de Macapá, a área delimitada pelo polígono presente no mapa da Figura 24, foi doada ao Município em 1980, pelo então Presidente João Batista Figueiredo, através do Decreto-Lei nº 84.508/1980, e corresponde a uma extensão de 6.682,2663 ha (seis mil, seiscentos e oitenta e dois hectares, vinte e seis ares e sessenta e três centiares).

No processo de doação, feito pelo Governo Federal, ocorreu a passagem da área consolidada ao município de Macapá, ou seja, da área total sem demarcação ou delimitação dos lotes existentes no seu interior, ficando para o governo municipal a responsabilidade por tal demarcação; mas essa regularização não teve nenhuma medida de impacto até 2013, quando, no Governo Municipal de

Clécio Luis Vilhena Vieira, da REDE (ex PSOL) (2012 a 2016), foi celebrada a parceria pública privada com a empresa Fototerra de SP, terceirizando a ela o processo de regularização fundiária dos lotes urbanos localizados dentro gleba patrimonial de Macapá .

Dados<sup>85</sup> da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH, fornecidos pelo Diretor de Assuntos Fundiários da SEMDUH, dão conta de que até o ano de 2012 foi emitido um total de 10.414 títulos de domínios na área urbana de Macapá, o que representa um percentual de 10% dos lotes existentes no município em 2010, que era um total de 110.643<sup>86</sup>. Números que demonstram que, desde a transferência das terras ao município, sobre as quais se constituiu o núcleo urbano de Macapá em 1980, poucos lotes foram titulados. Sobre os encaminhamentos, no sentido de resolver essa problemática, o diretor cita a parceria público-privada<sup>87</sup>, objeto do contrato nº 31/12, realizado entre a Prefeitura Municipal de Macapá e a empresa Fototerra Urbanismo, sediada em São Paulo, que “terceiriza” os processos de regularização fundiária urbana no âmbito do município. Contudo, nesse caso, o processo de regularização não é gratuito, sendo necessário pagar taxas para realização do serviço, as quais apresentam custo significativo. A entrevistada 4 nos expôs que, para realizar a legalização de uma residência que tinha nas imediações do Bairro Zerão, teve de dispor de quantia superior a oito mil reais<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Dados coletados na data de 16 de dezembro de 2015.

<sup>86</sup> Dados publicados pela Prefeitura Municipal de Macapá em material veiculado em 15 de fevereiro de 2013 na web e acessado na data de 08 de janeiro de 2016 no endereço: <<https://www.facebook.com/PrefeituradeMacapa/posts/528916303820029>>.

<sup>87</sup> Amparo na Lei Municipal nº 1.900/2011, que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas no Âmbito do Município de Macapá.

<sup>88</sup> É fato que os cartórios emitem gratuitamente os títulos, como está na Lei nº 11.952, de 2009, mas nesse caso é para regularização de interesse social, os procedimentos da prefeitura de Macapá, no que tange à regularização fundiária não se enquadra nos critérios de regularização social; no caso citado da entrevistada, os valores se referem tanto à emissão do título quantos aos serviços, como o georreferenciamento da área do terreno e o valor cobrado dos serviços pela empresa responsável em encaminhar os procedimentos da regularização. Os custos do processo de regularização são compostos pelas taxas de cartórios e o serviço de regularização é calculado sobre o preço venal do terreno, conforme cálculos da prefeitura municipal. Para dar entrada na regularização de um lote, paga-se uma taxa de 96 reais referente à abertura do processo; após isso, a empresa verifica se o lote pode ser regularizado, ou seja, se está dentro das áreas que já foram repassadas pelo governo federal ao município. Estando o terreno em área possível de regularização, passa-se para os processos seguintes, que é o georreferenciamento da área, confirmação do cadastro na prefeitura e registro no cartório de imóveis. Quanto à realização do pagamento, a empresa oferece as seguintes possibilidades: “**Linha de Crédito:** Pagamento à Vista: **35% de Desconto** no valor total da titularização; Pagamento Parcelado em até 4 (quatro) parcelas: **35% de Desconto** - sendo 1 (uma) parcela de entrada e o restante em até 3 (três) parcelas; Pagamento Parcelado em até 24 (vinte e quatro) parcelas: **15% de Desconto** - sendo 1 (uma) parcela de entrada e o restante em até 23

Perguntamos ao diretor se a SEMDUH tinha dados sobre a quantidade de títulos de domínios que foram emitidos a partir de 2013, via atuação da Empresa Fototerra; o mesmo respondeu, em 2016, que a Secretaria não tinha essa informação. A expectativa, quando foi assinada a parceria, era de que fosse realizado um levantamento detalhado da extensão dos lotes existentes na cidades e o georreferenciamento de suas áreas, mas isso não aconteceu, e a empresa se concentrou mais nos encaminhamentos dos processos de regularização. O diretor nos disse, também, que um dos maiores desafios que o processo de regularização fundiária em Macapá enfrenta é ter um levantamento confiável quanto ao tamanho dos lotes urbanos. Segundo ele, a prefeitura não conseguiu ter um sistema de georreferenciamento que permita emitir títulos de domínios com demarcação do tamanho exato dos lotes. Utiliza para a delimitação das áreas a forma lote/quadra, que não garante exatidão em relação à localização e tamanho dos lotes.

Portanto, no que diz respeito ao processo de regularização fundiária de lotes urbanos realizada através do parceria público-privada, não temos dados para dizer sobre o quanto avançou. Os dados oficiais que temos são os citados pelo diretor da SEMDUH, que são de 2012, no entanto, no ano de 2013 foram divulgados, na mídia local, reportagens referentes a ações do programa; segue trecho das matérias publicadas na página oficial do facebook da Prefeitura de Macapá:

[...] A Central de Atendimento do Programa Macapá Cidade Legal, responsável pela legalização de lotes urbanos, registrou 600 atendimentos no mês de janeiro. Inaugurada no mês passado, ela é fruto da continuidade da parceria da Prefeitura de Macapá com a empresa Foto Terra Urbanismo, responsável pelo projeto de georreferenciamento (mapeamento feito através de fotos digitais aéreas) e legalização dos lotes.

Os resultados começam a aparecer, considerando a procura pela regularização de lotes, o que vai contribuir para a movimentação da economia, através das obras financiadas que só são possíveis após o registro definitivo [...]. (Fonte: Página do Facebook da Prefeitura Municipal de Macapá. Disponível em:

---

(vinte e três) parcelas". Informações retiradas do site da empresa. Disponível em: <<http://www.novamacapa.com.br/nossos-servicos>>. Acessado em: 20 abr. 2016. No início de 2014, quando fui até a empresa para ter informações sobre o valor desse processo de regularização, um de seus funcionários realizou uma simulação sobre um lote de tamanho 12x40, e a média de valor com os descontos, que na época era de 55%, ficaria em torno de R\$ 2.000,00, um valor que, dependendo da renda do interessado na regularização, é bastante alto. Pelo que pudemos levantar de informação, cerca de 20% dos custos com processos de regularização ficam para a empresa Fototerra, em decorrência dos serviços.



<<https://www.facebook.com/PrefeituradeMacapa/posts/528916303820029>>. Acessado em: 10 jan. 2017).

Observa-se que a matéria fala de consultas realizadas à central de atendimento do Programa Macapá Cidade Legal, mas não registra números sobre as regularizações feitas. Outra reportagem sobre o assunto, publicada no portal G1 Amapá em 10/04/2014, apresenta a seguinte informação,

Desde que foi implantado, em janeiro de 2013, o programa 'Nova Macapá', criado pela prefeitura, conseguiu titular 1 mil lotes urbanos. O número é considerado pequeno pela direção da empresa coordenadora do projeto, que aponta mais de 90 mil lotes pendentes de regularização na capital [...] (G1 Amapá)<sup>89</sup>.

Os dados, apresentados na reportagem do G1 Amapá em 2014, parecem frustrar a expectativa do poder público municipal com relação ao número de regularização de lotes urbanos de Macapá pretendido, visto que, em outra reportagem, publicada no mesmo portal de notícias, o G1 Amapá, em 17/08/2013, se destaca que, “apesar de Macapá possuir mais de 90 mil lotes sem titularização, o ‘Programa Nova Macapá’<sup>90</sup>, lançado no início de 2013 pela prefeitura da capital, prevê regularizar 60 mil áreas no município, em 5 anos, segundo Ricardo Perches, coordenador do programa”<sup>91</sup>. Contudo, outra reportagem, também no G1 Amapá, em 22/04/2015, traz as seguintes informações:

[...] levantamento feito pela Prefeitura Municipal de Macapá apontou que dos 130 mil lotes urbanos da capital cerca de 90 mil não estão regularizados. O número representa cerca de 70% do total de terrenos e imóveis na cidade. Desde 2012 o órgão iniciou um programa de regularização, mas até o início de 2015 apenas três mil lotes foram legalizados [...] (G1 Amapá)<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Fonte: Portal de notícias G1 Amapá. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/04/ao-menos-1-mil-lotes-urbanos-sao-regularizados-em-um-ano-em-macapa.html>>: Acessado em: 10 jan. 2017.

<sup>90</sup> Programa Nova Macapá - Cidade legal é o nome dado pela Prefeitura Municipal ao programa que envolvia ações que envolviam o processo de regularização fundiária na cidade, sendo que, dentre eles, o programa Macapá Lote Legal era a principal medida.

<sup>91</sup> Fonte: G1 Amapá, Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/08/prefeitura-de-macapa-quer-regularizar-60-mil-lotes-em-5-anos.html>>. Acessado em: 10 jan. 2017.

<sup>92</sup> Fonte: Portal de notícias G1 Amapá. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/04/90-mil-lotes-urbanos-em-macapa-nao-estao-regularizados-diz-prefeitura.html>>. Acessado em: 15 abr. 2017.

Não temos o número oficial de regularização de lotes realizado até 2016 pela Fototerra, no entanto a quantidade parece ter sido pequena, visto que, em abril de 2015, somente 3 mil lotes haviam sido regularizados, conforme dados apresentados na reportagem do G1 Amapá de 2015, citada. Observa-se também, na reportagem do G1, que o número de lotes existentes em Macapá aumentou: em 2012 eram 110 mil e em 2015, 130 lotes, conforme a matéria do G1 Amapá. Embora os dados não sejam de um órgão oficial, é possível considerar que houve esse aumento sim, que ele pode ser efeito dos inúmeros loteamentos que surgiram na cidade após 2010.

Sobre os motivos do porquê o processo regularização dos lotes urbanos só inicia após 2013, as informações não são exatas, mas, pelo que observamos, na própria fala do Diretor da SEMDUH, uma explicação está na incapacidade técnica de realizar os registros e levantamentos necessários. Outro motivo, que nos parece também plausível, tem a ver com as próprias condições sob as quais as relações capitalistas se desenvolviam no urbano macapaense até 2010. Um mercado imobiliário pouco complexo e que se concentrava na comercialização do direito de posse da terra, não demandava a terra enquanto propriedade, visto que os termos de posse poderiam ser comercializados sem maiores problemas.

Entretanto, após 2010, com o mercado imobiliário atuando de forma complexa e comercializando não só a terra nua, mas também edificada, especialmente no segmento habitação, o acesso à terra nua e edificada fica mais caro, e a sua realização enquanto mercadoria passa pelo acesso ao crédito bancário. Mas, exige-se a terra como penhora e, para tanto, a terra precisa estar legalmente regularizada; assim, a regularização fundiária passa a ser fundamental para que a terra possa entrar nesse universo de transações, ou seja, efetivar-se como mercadoria com o predomínio do valor de troca. Portanto, a necessidade de se ter a terra na condição propriedade ajuda a pressionar o governo municipal a avançar na regularização fundiária, mesmo que seja só na sua forma administrativa, já que esta forma contém a passagem do predomínio do valor de uso para o predomínio do valor de troca.

Mudanças importantes também ocorrem, no período, nas leis municipais que regulamentam o plano diretor participativo e interferem no processo de regularização fundiária. Trata-se, em especial, das modificações realizadas na Lei nº

029/04 - PMM que regulamenta o uso e ocupação do solo urbano. A Lei nº 077/11 - PMM e a Lei nº 109/14 - PMM alteram a altura permitida para as edificações verticais em várias regiões da cidade, previstas na Lei Municipal nº 029/04. O Quadro 29 demonstra essas mudanças a partir das alterações ocasionadas pela Lei Complementar nº 077/2011 – PMM e Lei Complementar nº 109/2014 – PMM. Observando o Quadro da Figura 29 é possível averiguar que o empreendimento vertical tem a sua altura aumentada com as edições das leis complementares de 2011 e 2014. Verifica-se, ainda, que são os empreendimentos na faixa de verticalização alta que sofrem a maior alteração proporcional na altitude, passando de 38 metros e 12 pavimentos permitidos, para 78 metros e 20 pavimentos permitidos, com a edição da Lei nº 109/2014.

**Figura 29** - Alteração na altura e número de pavimentos de empreendimento verticais - 2004, 2011, 2014

Legislação municipal: uso e ocupação do solo Urbano	Verticalização Baixa		Verticalização Média		Verticalização Alta	
	Altura em Metros	Número de Pavimentos	Altura em Metros	Número de Pavimentos	Altura em Metros	Número de Pavimentos
Lei Complementar nº 029/2004	14	4	16,10	5	24	5
Lei Complementar nº 077/2011	22	7	37,7	10	46	12
Lei Complementar nº 109/2014	38	12	62,9	20	78	22

Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo e suas alterações - SEPLAN/Macapá (2015).

Conforme reflexões realizadas no capítulo 2, onde tecemos algumas considerações sobre o processo de verticalização em Macapá, coincidência ou não, mas especialmente a Lei nº 109/14, última alteração na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano realizada, foi aprovada no mesmo período em que inúmeras torres estão sendo construídas no centro da cidade. Embora o processo de verticalização em Macapá não se equipare a outras capitais do mesmo porte, em que a verticalização ocorre há mais tempo, a construção desses empreendimentos de altura considerável tem se feito notar na paisagem urbana da cidade, e já supera em números os empreendimentos desse tipo existentes até 2013, que eram de cerca de duas a quatro unidades.

No caso dessas alterações realizadas na Lei de Uso e Ocupação Solo Urbano, também não é possível dizer que ocorreram com fins de realizar regularização de interesse social, visto que os prédios são todos de alto padrão e as alterações na legislação de uso e ocupação do solo, no caso desses empreendimentos, serviram para regular imóveis que são de interesse do capital, no sentido de promover a habitação como mercadoria, no termos apontado por Harvey (2016).

### 3.4.2 A regularização fundiária realizada pelo executivo estadual

Diferentemente do método utilizado pelo governo municipal, o governo do estado do Amapá, no mesmo ano de 2013, também realizou um processo de regularização fundiária de lotes urbanos nos termos previstos pela Lei Estadual nº 1.758/13. A lei teve como objetivo a regulamentação fundiária não onerosa e de interesse social das parcelas de terras ocupadas pela população que vivia nos loteamentos criados pelo estado entre 1990 a 2000. Um dos critérios, para os moradores receberem os benefícios, era não ter outros terrenos na cidade e que o imóvel regularizado fosse exclusivamente para moradia da família. Esses critérios estão previstos nos artigos 2, 3 e 4 da Lei Estadual nº 1.758, de 27 de junho de 2013, conforme pode ser observado nos trechos descritos:

**Art. 2º.** O Poder Executivo Estadual, através do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá - IMAP é autorizado a realizar o pagamento das custas e emolumentos devidos para abertura das matrículas ou de registro dos lotes doados no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Macapá, Santana e Laranjal do Jarí. **Art. 3º.** Os benefícios previstos nesta Lei serão concedidos somente à pessoa física: I - que não seja possuidora ou proprietária de outro imóvel urbano ou rural; II - que seja ocupante de lote com área de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e que seja destinado, exclusivamente, para sua moradia ou da sua família. **Art. 4º.** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta do orçamento estadual vigente.

Informações repassadas pelo Senhor Marcelo Oliveira, funcionário do IMAP, no período, e um dos coordenadores da implementação do Programa Lote Legal, dão conta de que o Governo do Estado, por meio do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial regularizou em torno de 6.445 unidades,

contemplando moradores dos loteamentos Amazonas, Pantanal, Renascer, Marabaixo I, II e III, Boné Azul, Açucena, Tucumã entre outros.

Esse processo de regularização fundiária, realizado pelo governo do estado, se constitui na ação de reconhecimento do direito à moradia da população residente nos loteamentos, garantindo a segurança da posse nas áreas ocupadas, em que não existia o registro dos imóveis. Ou seja, legitimou a posse de quem ocupava o imóvel. Todo o processo de registro e abertura de matrícula do lotes e as escrituras no Cartório de Imóveis, assim como os serviços de demarcação e memorial descritivo dos loteamentos, foi custeado pelo estado do Amapá. Portanto, não houve nenhuma cobrança ao moradores. O processo de regularização foi gratuito e caracterizado como regularização fundiária de interesse social, conforme preconizam a Lei nº 11.977/2009.

É importante dizer que o processo de regularização em tela só ocorreu sobre loteamentos que foram construídos pelo próprio estado em período anterior e em terras que eram do seu domínio. O senhor Marcelo Oliveira, ainda nos disse, que logo que foi concluído o processo de regularização, o Estado entregou as áreas tituladas para o município, devido ser esse o responsável pela gestão urbana e pela criação de novos bairros. Entretanto, observamos no mapa da Figura 7, no capítulo 2, que parte significativa desses loteamentos ainda não foram legalmente transformados em bairros, embora sejam reconhecidos pela população como tal, ou seja, a legalidade jurídica é diferente da legitimidade atribuída ao processo de regularização fundiária de interesse social, porque representa o reconhecimento da ocupação como valor de uso (RODRIGUES, 2016)

### **3.4.3 Leis Federais referentes à regularização fundiária na Amazônia Legal e seus impactos sobre a regularização da terra urbana em Macapá**

No período de 2010 e 2016, Leis criadas pelo Governo Federal também impactam os processos de regularização fundiária realizados em Macapá; dentre elas destacam-se a Lei Federal nº 11.952/09, o Decreto Presidencial nº 8.713/16 e a Medida Provisória nº 759/16, aprovada no congresso e convertida na Lei nº 13.465, de 11 de Julho de 2017.

A Lei Federal nº 11.952/2009, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, foi criada no governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva e representou uma possibilidade para outro problema referente à regulação fundiária em Macapá, que é realização das transferências das terras de urbanização consolidada e com expectativa de expansão urbana para o Município de Macapá, para esses realizarem os procedimentos de regularização fundiária do parcelamento do solo urbano. Mas inúmeras questões burocráticas, em especial no que se refere ao cumprimento das normas técnicas para execução da transferência, como a realização de georreferenciamento detalhado das áreas de interesse do município, fizeram com que o processo de transferência das terras não se efetivasse até o final de 2016, período que delimitamos para a coleta de dados da pesquisa.

No Capítulo II da Lei nº 11.952/09, que trata do processo de regularização fundiária urbana, o artigo Art. 21 explicita que são passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras da União, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, mediante o cumprimento dos requisitos descritos no Art. 22:

[...] § 1º Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal.

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas, nos termos do regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo.

§ 3º Para transferência de áreas de expansão urbana, os municípios deverão apresentar justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, considerando a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento. [...]. (BRASIL, 2009, Lei Federal nº 11.952/09).

Nesse sentido, observa-se que a lei estabelece critérios para que áreas sob o domínio da União sejam repassadas para os municípios, para fins de regularização fundiária de interesse social. Dentre os critérios está a necessidade de realização de ordenamento territorial e a inserção da proposta de expansão dos limites urbanos desejados no plano diretor, ou a criação de lei específica para esse

fim, exceto em áreas com ocupação já consolidada, podendo assim a regularização fundiária ser realizada sem a necessidade de constar no plano diretor.

Observa-se também a exigência, no texto da Lei, de justificativa que comprove de fato a necessidade de expansão do perímetro urbano e ainda se solicita a declaração com relação à capacidade de atendimento dos serviços públicos, em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, bem como a aptidão física da terra e outros. Tais critérios, previstos nessa lei, nos parecem uma forma de tentar coibir que terras de aptidão rural passem ser consideradas urbanas, no contexto das transferidas pela união aos municípios, e alimentem a especulação imobiliária, embora nem sempre isso seja fácil de ser evitado. Vide o caso de Macapá, em que a maioria dos loteamentos e condomínios murados, construídos após 2013, foram sobre terras que eram rurais e regularizadas pelo INCRA com esse fim.

Segundo um dos loteadores locais, que pediu para não ser identificado, o processo de criação de loteamentos em terras rurais é relativamente simples. É permitido o parcelamento de terras rurais, mudando o seu uso para urbano, apenas apresentando ao INCRA uma solicitação de mudança de função acompanhada de um laudo de um técnico que é contratado pelo próprio loteador, atestando que a terra em questão não tem aptidão para agricultura. Feito isso, o segundo passo é informar o poder público municipal da alteração do uso e depois realizar alteração no uso informando a mudança no registro existente no cartório de registro civil.

A aprovação de loteamentos pelo poder público também se apresenta como um processo sem grandes complicações; segundo o mesmo informante, faz-se um projeto do loteamento e se registra o pedido de aprovação na prefeitura, que exige, para aprovar essas áreas rurais como loteamentos urbanos, apenas a existência no local de um dos serviços tidos como urbano, como uma escola, um posto de saúde ou outro serviço. Portanto, embora a Lei nº 11.952/09 coloque critérios a fim de evitar situações em que terras rurais sejam consideradas urbanas e alimentem a especulação, induzindo o que chamamos, neste trabalho, de *metamorfose hec/m<sup>2</sup>*<sup>93</sup>, em cidades como Macapá, isso vem ocorrendo mesmo sem

<sup>93</sup> O termo *metamorfose hec/m<sup>2</sup>* se refere ao ato de mudança da função de terra, de rural para urbana. Isso ocorre porque vender a terra em lotes nas medidas de *m<sup>2</sup>* é, na maioria das vezes, mais lucrativo para os empreendedores e para os donos da terra. Quando as terras adquirem função urbana são parceladas e vendidas em lotes, o valor que o proprietário da terra recebe é bem maior do que se a terra fosse vendida por *hectare*. É fato que, ao se tornarem lotes com função urbana,

ocorrer a transferência das terras da União, objeto da Lei nº 11.952/09, nas áreas que foram anteriormente regularizadas pelo INCRA.

O que acontece é que loteamentos implantados ainda que não completamente, são enquadrados em ocupação urbana consolidada e passam, assim, a atender os critérios para serem transformados em urbanos e expandir assim a área urbana do município. Na prática, mesmo que haja plano diretor aprovado, como averiguamos para Macapá, que especifique as áreas urbanas e as de expansão urbana, cada loteador, individualmente, pode realizar a alteração de rural para urbana e assim a área urbana passa a ser, cada vez mais, um mosaico que atende apenas um interesse específico, o do empreendedor imobiliário.

Outra questão a considerar, no que se refere aos requisitos contidos na Lei nº 11.952/09, é a necessidade ordenamento territorial urbano que a própria lei tipifica, no Art. 1º, parágrafo VII, como planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que se considere os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos: delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município; diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários. Nesse aspecto ressaltado nas resolutivas, mesmo que não escrito literalmente, que o uso das terras urbanas transferidas pela União para o estado e municípios deve ter o objetivo de promover a função social da propriedade e função social da cidade.

Quanto à regularização dos lotes urbanos ocupados, o artigo 30 da Lei nº 11.952/09 estabelece que os municípios devam seguir, após as transferências da terra da união para seu domínio, as orientações que constam na lei, como a gratuidade do processo de regularização quando se tratar de trabalhadores de baixa renda, evidenciando também, nesse quesito, o interesse social. As orientações da Lei nº 11.952/09 não foram seguidas no processo de regularização que vem sendo feito pela prefeitura de Macapá desde 2013, mas vão de encontro com os

---

ocorre a cobrança de IPTU sobre cada parcela individual de terra, e o IPTU apresenta valor maior que o valor pago de ITR - Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural, mas, como entre os benefícios que os loteadores pedem ao executivo municipal, e na maioria das vezes recebem, está a isenção de IPTU das terras parcelas por pelo menos dois anos, tempo necessário para que o empreendimento seja feito e comercializado; o custo com IPTU não recai sobre os loteadores ou donos das terras loteadas e, sim, sobre o comprador do lote. Portanto, uma jogada bastante interessante para aqueles que desejam auferir maiores rendas a terras rurais.



procedimentos adotados na regularização realizada pelo governo do Estado do Amapá, regulamentada pela Lei Estadual nº 1.758/13. Vejamos o que destaca a Lei nº 11.952/09 quanto aos requisitos para regularização,

[...] I - alienação gratuita a pessoa natural que tenha ingressado na área antes de 11 de fevereiro de 2009, atendidas pelo beneficiário as seguintes condições:

- a) possua renda familiar mensal inferior a 5 (cinco) salários mínimos;
- b) ocupe a área de até 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) sem oposição, pelo prazo ininterrupto de, no mínimo, 1 (um) ano, observadas, se houver, as dimensões de lotes fixadas na legislação municipal;
- c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e
- e) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano, condição atestada mediante declaração pessoal sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil.

II - alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados até 11 de fevereiro de 2009;

III - alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por 1 (um) ano ininterrupto, sem oposição, até 10 de fevereiro de 2009, de área superior a 1.000m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) e inferior a 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados); e

IV - nas situações não abrangidas pelos incisos I a III, sejam observados na alienação a alínea f do inciso I do art. 17 e as demais disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º No caso previsto no § 2º do art. 21, o Município deverá regularizar a área recebida mediante a transferência da concessão de direito real de uso.

§ 2º O registro decorrente da alienação de que trata o inciso I do caput e da concessão de direito real de uso a beneficiário que preencha os requisitos estabelecidos nas alíneas a d do mesmo inciso será realizado de ofício pelo Registro de Imóveis competente, independentemente de custas e emolumentos [...] (BRASIL, 2009, Lei Federal nº 11.952/09).

Com relação à efetivação da Lei Federal nº 11.952/09, em especial no que tange à transferência das terras do Amapá que estão sob domínio da união, técnicos do Instituto de Meio Ambiente do Amapá<sup>94</sup> nos informaram que os trâmites para a transferência das terras, conforme exigido pela Lei começaram a ser realizados de forma mais efetiva no ano de 2015, e a expectativa dos mesmos era de que a transferência definitiva das terras ocorresse até o final de 2015. Porém, pontos de dúvidas e discordância com relação à qualidade dos levantamentos feitos

<sup>94</sup> Dados e informações coletadas no mês de setembro de 2015, em trabalho de campo no Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá.

e formas de encaminhamentos do processo, em especial, por parte de movimentos sociais ligados ao campo e aos pequenos agricultores, como a Comissão Pastoral da Terra - CPT<sup>95</sup>, levaram à paralização do mesmo no final de Dezembro de 2015.

Em reunião realizada em Brasília em 09 de Dezembro de 2015, com a participação de representantes do Ministério de Desenvolvimento Agrário - Programa Terra Legal, do INCRA e do Governo do Estado do Amapá, cujo objetivo era realizar encaminhamentos finais para que as transferências das terras rurais para o Estado ocorressem, a CPT apresentou dados e uma série de questionamentos sobre a fragilidade dos levantamentos de georreferenciamento feitos por parte do estado do Amapá, afirmando que o mesmo não conseguiu identificar de forma adequada as terras que são ocupadas pelos pequenos agricultores. Indagações que sustentaram a posição do Governo Federal em suspender o repasse das terras, condicionando a retomada dos trâmites à apresentação de um novo georreferenciamento das áreas solicitadas e dados mais detalhados sobre sua ocupação<sup>96</sup>.

Diante da situação, foi constituído, no estado do Amapá, um “grupo de trabalho”, intitulado Fórum de Acompanhamento de Conflitos Agrários e Desenvolvimento - FACADE, composto por integrantes do Governo Federal, movimentos sociais do campo, Governo do Estado e Ministério Público. Esse grupo,

---

<sup>95</sup> A Comissão Pastoral da Terra – CPT, desde a década de 1980, acompanha os conflitos relacionados à terra, e no Amapá, denuncia a constante expropriação, ameaças e expulsões que pequenos agricultores e populações tradicionais têm vivenciado frente à implementação dos grandes projetos econômicos e do avanço da fronteira agrícola. Dados do Caderno de Conflitos (2014, p. 87), publicados pela CPT em 2015, denunciam que, em 2014, 466.281 mil hectares de terras foram alvo de disputas no Estado do Amapá, e que essa área era ocupada por 1.888 famílias, das quais 2 foram expulsas, 10 despejadas, 327 sofreram ameaça de despejo, 798 foram vítimas de tentativa de despejo ou alvo de ameaça de expulsão, 4 tiveram suas casas destruídas, outras 4 tiveram as roças destruídas, 5 tiveram seus bens destruídos e 75 foram alvo de pistolagem. E, de acordo com essa entidade, a partir de 2015 tem se presenciado no Amapá um conjunto de ações por parte de produtores ligados ao agronegócio e interessados em produzir soja, e também por parte do governo estadual, comandado pelo PDT, que corroboram para o aumento, no cerrado amapaense, da plantação dessa oleaginosa. Desse modo, as terras localizadas nessas áreas têm sido alvo de disputa entre a pequena agricultura e o agronegócio.

<sup>96</sup> Por informações coletadas no trabalho de campo, averiguamos que o estado deve ter dificuldades para a realização do georreferenciamento com tal precisão de detalhes, dado o sucateamento do setor responsável pela área. Quando visitamos esse setor, no Instituto de Terras e Meio Ambiente do Amapá - IMAP, constatamos que o mesmo possuía somente dois funcionários e equipamentos bastante defasados. O georreferenciamento apresentado pelo Governo do Estado, para solicitar as terras em questão, foi resultado de um levantamento feito por uma empresa privada, contratada através de um convênio entre o Governo Federal e o Governo do Estado, em que o Governo Federal arcou com os custos. Entretanto, esse levantamento só demarcou as áreas consolidadas das Glebas que compõem o território Estadual, mas não fez a demarcação das áreas ocupadas no interior dessas áreas e, muito menos, daquelas que não devem ser repassadas, devido pertencerem legalmente à União, ou que já foram tituladas pelo INCRA, o que torna esse levantamento bastante frágil.

a partir de Janeiro de 2016, realizou reuniões para discutir e analisar conjuntamente as falhas no primeiro relatório produzido pelo Governo Estadual, de maneira a corrigir as lacunas para que o processo de transferência ocorresse.

Entretanto, a assinatura do Decreto nº 8.713, de 15 de Abril de 2016, pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, transferindo ao domínio do Estado do Amapá as terras pertencentes à União, se sobrepôs à construção desse novo relatório, solicitado pelo próprio Governo Federal em Dezembro de 2015. Esse ato da presidente foi visto com desagrado, especialmente pelos movimentos sociais do campo.

O Padre Sisto Magro, coordenador da Pastoral da Terra - CPT/Amapá e que tem acompanhando a questão, declarou em entrevista ao site MZ<sup>97</sup>, em 30 de novembro de 2015, que: “em persistindo o quadro atual, a tendência é que os conflitos no campo amapaense se intensifiquem” (MAGRO, 2016). Embora não estejamos tratando da regularização fundiária em áreas rurais, consideramos importante observar que, se no campo há conflitos, na pesquisa que realizamos na área urbana eles não se explicitam, encobertas pela ideia de modernização nas cidades. Além disso, as terras rural e urbana são substancialmente diferentes, pelo menos no que toca à regularização fundiária em Macapá, mas o histórico do processo de regularização fundiária anterior demonstra que, embora muitas terras tenham sido regularizadas para uso rural, tiveram seus usos modificados e colocadas no mercado de terra urbana, como assinalado em relação aos loteamentos privados que surgiram após 2010.

Apesar das duas leis, o fato é que, até julho de 2017, a transferência prevista na Lei Federal nº 11.952/09 e no Decreto nº 8.713, de 15 de Abril de 2016, não se efetivou, visto que o Decreto também amarra a transferência das terras mediante a exclusão de áreas de interesse da União, legalmente da União ou afetadas de modo expresso ou tácito pelo uso público comum ou especial (aqui se inserem as terras de interesse do município para expansão urbana, por exemplo). Tais exigências são expressas no Art. 1 do Decreto nº 8.713 de 2016 – vejamos:

---

<sup>97</sup> Terras do Amapá ainda sob posse da União já estão sendo loteadas, afirma o coordenador da Pastoral da Terra. Entrevista com Cisto Magro, em 30 de Nov. de 2015. Disponível em: <<http://mzportal.com.br/?p=14143>>. Acessado em: 10 dez. 2016.

[...] Art. 1º Ficam transferidas ao domínio do Estado do Amapá as terras (glebas) arrecadadas e matriculadas em nome da União discriminadas no Anexo I.

§ 1º Na transferência de que trata o *caput* serão consideradas:

- I - a exclusão das seguintes áreas inseridas nos limites das glebas:
  - a) terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, conforme o Anexo II, e demais áreas relacionadas nos incisos II a X do *caput* do art. 20 da Constituição;
  - b) destinadas ou em processo de destinação, pela União, a projetos de assentamento, conforme o Anexo III;
  - c) de unidades de conservação já instituídas pela União e aquelas em processo de instituição, conforme o Anexo IV;
  - d) afetadas, de modo expresse ou tácito, a uso público comum ou especial;
  - e) destinadas a uso especial do Ministério da Defesa;
  - f) objeto de títulos expedidos pela União que não tenham sido extintos por descumprimento de cláusula resolutória; e
  - g) territórios quilombolas já delimitados e aqueles a serem delimitados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA por meio de relatório antropológico no prazo de vinte meses, contado da data de publicação deste Decreto [...]. (BRASIL, 2016, Decreto Federal nº 8.713/16).

O cumprimento dessas exigências, conforme prevê o Decreto Federal nº 8.713/16 e a Lei nº 11.952/09, demanda levantamentos territoriais e depende do diálogo e da ação de vários órgãos governamentais, o que torna o processo moroso. Portanto, assim como no caso da Lei nº 11.952/09, o Decreto nº 8.713, de 15 abril de 2016, não resolveu de imediato a questão da transferência das terras da União para o Amapá, ficando o estado e o governo municipal na dependência da realização dos procedimentos relacionados nas leis para que o processo de transferência das terras arrecadadas e matriculadas em nome da União ocorresse.

Mas, no caso do Decreto, abre-se a possibilidade, conforme caracterizou um dos técnicos do governo estadual consultado, de realizar a transferência no “varejo”, enquanto as medidas colocadas não forem cumpridas, visto que o § 4º do Art. 1º dessa lei admite que até a conclusão das exclusões de todas as áreas da União na respectiva gleba, eventuais desmembramentos propostos pelo Estado do Amapá deverão ser submetidos à anuência prévia da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, que deverá se manifestar no prazo de sessenta dias, sob pena de concordância tácita.

A Lei Federal nº 13.465, de 11 de junho de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 759/16, é a mais recente legislação que impacta sobre o processo de regularização fundiária nas terras do Amapá e especificamente de

Macapá. A Lei que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, busca, conforme seu próprio enunciado, instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e, para atingir esses objetivos, altera e revoga mais de 28 legislações existentes, com destaque para a Lei Federal nº 11.977/09, a Lei Federal nº 11.952/09 e a Lei Federal nº 10.257/01, que regulamentam os trâmites da regularização fundiária na Amazônia Legal e no Brasil, alterando, dessa forma, um sistema legislativo complexo, criando uma falsa tentativa de simplificação.

Apelidada de “MP da Grilagem”, a Lei Federal nº 13.465/17 tem recebido duras críticas dos movimentos sociais rurais e urbanos que tratam das questões de regularização fundiária no Brasil, devido a suas medidas facilitarem a regularização de terras griladas e por aumentar consideravelmente a extensão de terras que podem ser regularizadas no nome de um só indivíduo. Na Lei Federal nº 11.952/09, 15 módulos fiscais ou 1.500 ha era o máximo permitido, mas na Lei Federal nº 13.465/17 esse total aumenta para 2.500 módulos fiscais ou 2.500 ha, condição que pode, especialmente na Amazônia Legal, onde se tem uma grande quantidade de terras públicas, que serão objeto da regularização fundiária prevista, e aumentar, ainda mais, os conflitos e a concentração das terras na região. Assim, ao colocar, como dizem os representantes do governo, que a ideia é simplificar o que se está realizando na realidade, é a impossibilidade real da regularização fundiária de interesse social ser efetivada.

No âmbito da regularização fundiária urbana, a Lei nº 13.465/17 apresenta alguns dispositivos que teriam impactos consideráveis no processo da regularização fundiária em curso no Amapá, e especialmente em Macapá. Uma delas se refere ao previsto no Art. 11, § 1º Título II, que trata da Regularização Fundiária Urbana e que tem o seguinte texto “Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edífícios”. O que, de certa forma, desobrigaria os municípios que forem aplicar processo de regularização fundiária urbana a respeitar o cumprimento de medidas necessárias no que se refere à infraestrutura, às melhorias urbanísticas.

Para os promotores imobiliários as formas de regularização fundiária, prevista na Lei nº 13.465/17, significa mais agilidade no processo, mas, no plano da produção do espaço urbano da cidade pode significar o aprofundamento das desigualdades sócioespaciais já existentes nas cidades, visto que ela negligencia os processos de Regularização Fundiária de Interesse Social e coloca ênfase na Regularização Fundiária de Interesse Específico<sup>98</sup>, sem que seja explicitado claramente o que significa interesse específico e permite que os processos de regularização fundiária de interesse social ocorram sem a implantação de infraestrutura mínima e sem nenhuma melhora nas condições de vida dos moradores desses lugares mais pobres.

Por sua vez, no âmbito das regularizações fundiárias de interesses específicos, isso pode significar a permanência de formas de ocupação do solo urbano que contribuam para ampliar o processo de apropriação privada de espaços públicos e do desrespeito às normas de regularização fundiária por parte da população que financeiramente tem condições de cumpri-las. Cabe salientar que, tanto na Lei nº 11.977/09 quanto na Lei nº 13.465/17, interesses específicos se referem aos interesses privados individuais.

Macapá, até 2012, como já informamos, tinha em torno de 90% dos seus lotes urbanos sem regulamentação, e as condições de saneamento básico não ultrapassavam 3% da cidade, boa parte das áreas urbanas não respeitam as determinações urbanísticas quanto aos parâmetros de construção urbana e, muito menos, para a circulação pública. Nos termos que o trecho citado da Lei nº 13.465/17 coloca, significa a possibilidade de fazer a regularização fundiária sem precisar resolver essas situações.

---

<sup>98</sup> De acordo com o previsto na Lei nº 11.977/09, a regularização fundiária pode ser implementada por etapas, sendo: a) **Regularização Fundiária de Interesse Social**, quando o projeto de regularização fundiária deve atender os trabalhadores de baixa renda que vivem em assentamentos precários e considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica. b) **Regularização Fundiária de Interesse Específico**, que segundo o Art. 64 da Lei citada consiste no registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico, que deve ser requerido ao registro de imóveis, nos termos da legislação em vigor e observadas as disposições previstas no capítulo, ou seja, consiste em um processo de regularização que tem como objetivo principal a titulação do imóveis, mas que deve respeitar as normas, parâmetros urbanísticos legais e a infraestrutura existente, conforme previsto no Art. 48 que faz parte do capítulo citado da lei em tela.

Evidenciam-se nesse sentido que a Lei Federal nº 13.465/17, recém aprovada, tem como objetivo principal a titulação cartorial de imóveis, efetivando-os assim como propriedade privada, ou seja, como o predomínio do valor de troca. Ignora-se, propositalmente a necessidade de melhorias nas condições de infraestruturas necessárias, em especial nas áreas que precisam de regularização fundiária de interesse social. Tudo indica que o maior objetivo dos dispositivos de regularização fundiária previstos na Lei nº 13.465/17 é que a terra entre no mercado para ser comercializada rapidamente de acordo com os interesses do setor imobiliário.

Tierno (2017) assevera que a Lei Federal nº 13.465/17 inclui inúmeros dispositivos problemáticos, classificados pela autora como *Inclusões Perigosas*, visto que dão margem para processos de parcelamentos do solo que podem tornar a cidade cada vez mais segregada e desigual, como, por exemplo, seu artigo Art. 2º que, ao alterar o Art. 78 da Lei nº 6.766, de 16 de dezembro de 1979, passa a vigorar com seguinte texto,

“Art. 2º da lei, § 8º Constitui **loteamento de acesso controlado** a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados (Grifos nossos).

Na avaliação da autora, esse tipo de ação não se constitui em regulação fundiária, conforme previsto na Lei Federal nº 11.977/09, mas trata-se só de regularização do parcelamento do solo urbano. Outra questão apontada por Tierno (2017) é o fato da nova Lei incluir no Código Civil a Seção IV, que cria uma nova modalidade de organização residencial no solo urbano, chamada de “**Condomínio de Lotes**”, que se caracterizam por ter lotes como propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum. Sobre esse tipo de condomínio rege a legislação urbanística local e, para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura fica a cargo do empreendedor.

O fato é que tanto os **Loteamentos de Acesso Controlado** quanto os **Condomínios de Lotes** são irregulares, de acordo com leis anteriores que regem esse tipo empreendimento e parecem ter vindo juntamente para atender a necessidade de regularização desses empreendimentos que, nos últimos tempos, se

destacaram como produtos ofertados pelo mercado imobiliário, visto que, conforme explicado por Rodrigues (2016) e debatidos no capítulo II, os loteamentos murados são empreendimentos mais lucrativos para as incorporadoras e construtoras porque, além do valor do imóvel, embute-se a esse produto a mercadoria segurança, o que eleva seu preço.

Conforme observado em outra passagem deste trabalho, em Macapá os empreendimentos horizontais, alguns dos principais produtos ofertados pelo mercado imobiliário local, são em sua maioria loteamentos murados, portanto, irregulares, mas, com os dispositivos apresentados na Lei Federal nº 13.465/17, poderão ser regularizados sem maiores problemas, visto que podem ser enquadrados nas modalidades “condomínios de lotes” ou “condomínios de acesso controlado”. Enfim, o que ocorre, a partir da edição da lei em questão, é que esses empreendimentos que ferem a legislação urbanística por não permitir acesso livre aos espaços públicos, como vias de circulação e praças, podem ser regularizados preservando o direito de acesso privado, condição que fortalece a prática de privatização dos espaços públicos da cidade, de modo que não só a terra, mas a cidade em sua totalidade é mercadoria.

Além de facilitar a regularização dos loteamentos horizontais murados irregulares, a Lei Federal nº 13.465/17 pode estimular a prática de especulação imobiliária nos processos recentes de regularização fundiária de terras na Amazônia tanto no rural quanto no urbano, como ocorreu com parte das terras que forma regularizadas em Macapá na década de 1980 pelo INCRA, visto que os dispositivos que poderiam coibir essa prática deixaram de existir nessa lei, e esse fato poderá ajudar a aumentar os estoques de terras a serem colocados no mercado .

Muitos especialistas ligados aos estudos fundiários estão discutindo os dispositivos da Lei Federal nº 13.465/17 e apresentam análises a essa legislação, visto que ela facilita a regularização de terras griladas no âmbito do urbano e rural e atende de forma mais eficaz os interesses do mercado, à medida que seu objetivo central é a titulação terra, ou seja, colocar a terra em perfeitas condições, para que o mercado possa fazer as negociações desejadas com ela, e não atender os interesses sociais. Sauer (2017) argumenta que,

[...] em primeiro lugar, o relatório/PLV, de autoria do senador, abre a possibilidade de as famílias assentadas "celebrarem contratos de



integração", conforme o dispositivo da Lei 13.288/2016, que trata justamente de contratos de integração, o que contraria a proposta original da Lei Agrária. Esta associava o direito à terra ao compromisso da família de cultivá-la, proibindo-o de ceder ou de dar direito de uso a terceiros.

Na mesma toada, abre possibilidades de regularizar áreas pelo Terra Legal em que a exploração direta é feita "com ajuda de terceiro... por meio de pessoa jurídica" e com "exploração indireta". Em outras palavras, serão regularizadas terras "gerenciadas, de fato e de direito, por terceiros" (termos do PLV), inclusive empresas. Estas formulações, no mínimo, abrem possibilidades para a legalização de laranjas, ou seja, a regularização de áreas por pessoas sem qualquer vínculo efetivo com as terras.

.....

[...] na prática, significa que a regularização de posses (sempre lembrando que está tratando de áreas de até 2500 hectares) não estabelece nenhuma restrição ambiental, como usar a regularização para coibir o desmatamento na Amazônia. Aliás, foi um dos grandes argumentos para instituir o Terra Legal!

Concluindo, eu diria que a MP e o PLV ampliam as possibilidades de grilagem em áreas até 2500 hectares, abrindo nova formas como a regularização de áreas que não são, efetivamente, utilizadas pelas famílias requerentes via contratos de "integração", exploração por empresas, entre outras artimanhas.

Esse mesmo autor destaca, também, que a Lei nº 13.465/17 pode interferir seriamente nos processos de assentamentos rurais que vinham sendo implementados pelo INCRA, que tem como cerne o pequeno agricultor viver do cultivo da terra, visto que garante a regularização de terras rurais, mesmo que a exploração delas seja feita por terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, abrindo o espaço para estratégias em que “laranjas”, pessoas que são utilizadas de faxada como donos titulares da terra, pelas empresas ligadas à agropecuária ou grandes fazendeiros que exploram a terra.

Guardadas as devidas proporções, é interessante lembrar que a empresa AMCEL, situada no Amapá, já utilizou de estratégia semelhante em outro período. Durante os leilões de terras públicas realizados na década de 1980, a AMCEL acionou várias outras empresas além dela, para arrecadar terras dos leilões e depois estabeleceu parceria com as mesmas, colocando toda a terra arrecadada por elas sob seu controle (falamos disso no capítulo 1 deste trabalho).

O site “a Pública”, em 5 de Julho de 2017, também publicou uma matéria sobre a MP 759, ou Lei Federal nº 13.465/17, e apresentam dados que complementam a reflexões de Sauer (2017). Segundo a matéria,

[...] Se sancionado, o projeto, no qual foi convertida a Medida Provisória (MP) 759/2016 (proposta às vésperas do Natal pelo Executivo), pode beneficiar os donos de 2.376 imóveis rurais que incidem integral ou parcialmente em terras públicas não destinadas na Amazônia Legal. Esses imóveis ocupam 6,3 milhões de hectares, mais de 4,8 milhões deles em intersecção com terras da União encampadas no programa Terra Legal. O objetivo do programa, criado em 2009, é cumprir a disposição constitucional de destinar terras pertencentes à União na Amazônia.

A área total passível de regularização fundiária seria de ao menos 4,3 milhões de hectares – uma área semelhante à do estado do Rio de Janeiro. [...].<sup>99</sup>

A Lei ainda fortalece o acesso a terra pela compra monetarizada, à medida que permite que assentados possam vender suas terras sem completar os 10 anos de uso exigidos na Lei nº 11.952/09 e, no caso das terras adquiridas da União, permite que, se o pagamento for feito à vista, o comprador tenha até 50% de desconto no valor da terra nua. Essas condições ajudam a aquecer o mercado de terras local, visto que é um bom negócio comprar a terra a preços menores tanto do governo quanto de assentados para revender a preços maiores tanto no urbano quanto no rural. Portanto, ficam poucas dúvidas de que um dos êxitos da Lei nº 13.465/17 será dinamizar o mercado de terras, especialmente na Amazônia. A terra que, nessa região, sempre teve mais importância como reserva de valor, assume a condição plena de mercadoria, no urbano e no rural.

No contexto do mercado imobiliário isso é importantíssimo, considerando que é mais terra disponível para ser parcelada e vendida em pedaços como mercadoria, sem os limites impostos pelo valor de uso e pela função social da propriedade, como consta na Constituição de 1988. Em visita, no mês de maio de 2017, a um *stand* de uma das incorporadoras e urbanizadoras de Macapá, o corretor, que estava representando a empresa e mostrava a carteira de imóveis da empresa (essa empresa tem histórico em trabalhar com empreendimentos horizontais), disse que começariam a produzir empreendimentos verticais. Indagado os motivos, a resposta foi: “a terra está ficando escassa”, se referindo, logicamente, à terra regularizada. A incorporadora em questão produz residências para atender trabalhadores das classe C e B que, em sua maioria, adquirem os imóveis através de financiamentos bancários. Fato que reforça a importância das análises sobre a

<sup>99</sup> Informações retiradas do Site a Pública, disponível em: <<https://apublica.org/2017/07/mais-de-2-mil-imoveis-irregulares-em-terras-publicas-na-amazonia-podem-ser-legalizados-por-mp-da-grilagem/>>. Acessado em: 30 jan. 2017.

Lei nº 13.465/17, que ressaltam que se considera que a terra regularizada disponível começa a ficar “escassa”; a Lei pretende colocar mais terra regularizada no mercado, ou seja, expandir o mercado de terras.

Considerando as questões discutidas sobre a Lei Federal nº 13.465/17, não é a toa que os movimentos sociais contrários às medidas apelidaram a MP que lhe deu origem de a “MP da grilagem” visto que a lei vai possibilitar tanto no âmbito do urbano quanto rural a regularização de terras públicas sem as devidas comprovações de ocupações, pois ela revoga ou altera várias normas jurídicas que regulamentavam os processos de regularização fundiária e primavam pelo uso da terra em prol do interesse social da propriedade e da cidade.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 3

Evidencia-se, a partir do tratado no capítulo 3, que até meados de 2010, embora a problemática da regularização fundiária urbana aparecesse como questão, ela ainda não havia se colocado no âmbito da agenda urbana como uma prioridade, e isso só ocorreu de forma mais efetiva após essa data, quando o avanço da terra urbana como valor de troca exige a propriedade regularizada da terra como um requisito fundamental. Nesse sentido destaca-se a Lei Federal nº 13.465/17 como um dos principais instrumentos criados no período contemporâneo pelo governo federal para facilitar os processos de regularização fundiária no Brasil a partir de interesses específicos, ou seja, privados.

A Lei nº 11.952/09 e o Decreto nº 8.713/09, criados nos governos Lula e Dilma, têm sua importância no que tange aos processos de regularização fundiária na Amazônia Legal e no Amapá; contudo, o processo de regularização fundiária urbana em Macapá pouco avançou a partir delas. Essas duas legislações, embora estabelecessem os procedimentos e regulamentassem a transferência das terras da União para o estado e municípios do Amapá, tinham entre seus critérios a realização da função social da propriedade e da cidade como um de seus critérios, e, nesse sentido, eram mais criteriosas nos procedimentos necessários para a realização ou efetivação das transferências das terras. Macapá teve dificuldade para cumprir a exigência dessas leis e, portanto, a regularização fundiária, objeto delas, pouco avançou no município até o momento. Por sua vez, a Lei nº 13.465/17 deve simplificar e agilizar os processos de regularização fundiária, visto que desobriga o

cumprimento de medidas que visam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, conforme previsto nas legislações anteriores. Em Macapá, essa pode facilitar a regularização dos loteamentos murados e contribuir para a inserção de mais terras em condições ideais para o mercado e, inclusive, as que hoje são públicas.

No que se refere ao processo de regularização fundiária dos lotes urbanos, que vem sendo realizado pelo município de Macapá através da parceria público-privada com a empresa Fototerra, os processos de regularização fundiária específicos são os mais evidentes, ou seja, a prioridade é regularizar a propriedade privada. Com exceção do processo de regularização realizado pelo governo do estado do Amapá, via projeto Lote Legal, Lei Estadual nº 1.758/13, que considerou a função social da propriedade, não foi verificado isso em outros processos com o mesmo fim, em curso em Macapá.

Outra questão importante, demonstrada no capítulo 3, é que a terra onde está sendo contruída a maioria dos loteamentos murados, após 2010, são terras regularizadas. As terras foram regularizadas nas décadas de 1980 e 2000, via ação do INCRA, para fins rurais e agora estão mudando de função, sendo loteadas e vendidas como urbanas, embora estejam fora do perímetro urbano oficial da cidade de Macapá. Questão que aponta para a importância que a terra regularizada tem no contexto das atividades do mercado imobiliário no urbano macapaense, visto que uma das suas estratégias é a venda financiada ao comprador pelo sistema bancário, o que exige a terra como uma garantia, e só a terra titulada pode ser hipotecada.

## 4 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL SE ALARGA QUANDO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA

O texto deste capítulo, cujo objetivo é entender os processos que levaram a terra urbana em Macapá, com predomínio do valor uso, para um ativo financeiro comandado pelo valor troca, está organizado em quatro tópicos. Inicialmente apresentamos alguns preceitos teóricos que explicam a ocorrência das rendas das terras rural e urbana, no item “*A Renda da Terra e suas Condicionantes*”, seguidos da apresentação das principais transformações em Macapá que aprofundam a terra urbana enquanto mercadoria, no item “*Antes Valor de Uso, Agora Valor Troca*”; na sequência discorreremos sobre atuais estratégias do mercado imobiliário e de terras em Macapá para obter rendas mais elevadas; e o papel do Estado e das ações de regularização fundiária perante as novas demanda do capital imobiliário por terra em condições ideais para o mercado, nos itens “*Aliança Entre o Capital Imobiliário e Donos da Terra e as Estratégias Atuais de Obter Renda da Terra*” e “*É Preciso Mais Terra*”.

A opção por discutir a renda da terra, neste capítulo, tem a ver com nosso entendimento de que as recentes mudanças observadas no processo de urbanização de Macapá se diferenciam dos demais períodos, em função da maior mercantilização da terra e a obtenção de rendas mais atrativas, sendo, dessa forma, um dos pontos centrais para compreender a atual produção do espaço urbano na cidade e a ampliação da segregação socioespacial.

### 4.1 A RENDA DA TERRA E SUAS CONDICIONANTES

Marx (1985 – 1986, p. 237) afirma que a renda da terra ocorre no interior das relações capitalistas de produção, a partir de dois aspectos fundamentais: a limitação do espaço que é representado pelo título de propriedade, que necessariamente exclui parte da humanidade de seu uso, o aspecto jurídico da propriedade; por outro lado, a relação social que legitima a existência deste título e sua forma de exclusão, o aspecto ideológico e mistificador. Esse duplo aspecto da renda conforma o valor de uso da terra para uma nova produção ao pagamento de

um preço, valor de troca. Neste sentido, a limitação do espaço pela propriedade se relaciona à limitação do espaço para a exploração. Um duplo monopólio.

Essa fala de Marx dá dimensão da importância das estratégias espaciais no contexto das relações capitalistas de produção para manter a reprodução ampliada do capital. Nessa perspectiva, entendemos que a ocorrência da renda da terra como imposto ou tributo pago em função do uso da terra, não é só um dado financeiro ou econômico, mas também se traduz e se materializa em determinados tipos de formas espaciais. A possibilidade da renda da terra ocorre, sobretudo, no capitalismo a partir da produção de escassez, real ou não de terra, que exclui parte da humanidade de seu acesso, provocando a segregação socioespacial, dadas as condições gerais de produção do espaço. Tal escassez não se dá pela extinção ou destruição da terra, mas pelo seu monopólio na condição de propriedade privada nas mãos de alguns, que só é possível a partir de relações sociais que legitimam a existência da propriedade privada e suas formas de exclusão, os aspectos ideológicos e mistificadores que nos diz o autor.

Marx (2008, p. 1020) explica, ainda, que

[...] o proprietário da terra está sempre pronto a extrair uma renda, isto é, a receber algo de graça; mas o capital precisa de certas condições para satisfazer tal desejo. A concorrência das terras entre si, portanto, não depende da vontade do proprietário fundiário, mas de haver capital que ponha as novas terras em competição com as antigas.

Condição que pode, por exemplo, explicar porque só atualmente terras, que foram regularizadas pelo INCRA na década 1980, entram no mercado de terras urbanas em Macapá. É só recentemente que o capital se interessa por essas terras, colocando-as no jogo geral da concorrência.

No sistema capitalista de produção a terra é uma mercadoria, mas uma mercadoria de tipo especial. Nos dizeres de Harvey (2014, p. 70), “não é uma mercadoria no sentido corrente do termo. É uma forma de capital que deriva das expectativas de aluguéis futuros”. No capitalismo o valor mercadoria normal é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para sua produção. Conforme apresentado pela teoria marxista e por outras correntes do pensamento não marxista, não existe valor na mercadoria se não tiver trabalho vivo empregado na sua produção, ou seja, só o trabalho cria valor; e o valor só se realiza

na esfera da circulação, ou seja, quando a mercadoria, em função do seu valor uso para outrem, é trocada no mercado por uma quantidade de dinheiro, que é um equivalente financeiro do seu valor.

A terra é uma mercadoria sem valor por que não é produzida e nem reproduzida pelo trabalho, ela existe naturalmente. Marx (2008, p. 832) afirma que a renda da terra, constituindo o preço de compra ou o valor do solo, é uma categoria que, na primeira vista, se revela irracional, como preço do trabalho, visto que a terra não é produto do trabalho, não tendo, portanto, valor algum, mais deve se considerar que, atrás da forma irracional, oculta-se uma relação real e produção.

Rodrigues (1991, p. 16) apresenta que a terra é um bem natural, não pode ser reproduzida, não pode ser criada pelo trabalho. Quando alguém trabalha na terra, não é para produzir a terra, mas o fruto da terra, ou então edificações sobre ela. O fruto da terra e as edificações sobre a terra são fruto do trabalho, mas a própria terra não é; mas, embora a terra seja, aparentemente, uma mercadoria sem valor, ela tem um preço no mercado, cuja definição se dá pelas regras de valorização do capital em geral e da produção social, e pelo monopólio da propriedade privada. Assim, a terra é uma espécie de equivalente de capital, ou equivalente de mercadoria, porque se valoriza sem trabalho aplicado diretamente nela, cujo crescimento do capital dinheiro aplicado na terra ocorre condicionado à valorização do capital em geral.

A mesma autora afirma, também, que ao se considerar que o preço da terra, definido pelo mercado de concorrência, ou seja, a lei de oferta e de procura, uma série de “peculiaridades” se coloca: primeiro, que o mercado de terras é um mercado imperfeito, porque cada terreno tem uma localização única e não há possibilidades de se “produzir” dois terrenos iguais a preços competitivos. Esse não é um mercado transparente, nele não é possível conhecer todos os terrenos que estão em oferta para compra e venda, visto que muitos dos negócios se fazem de indivíduos para indivíduos. No mercado normal de compra e venda, quando teoricamente aumenta a oferta dos produtos, o seu preço diminui. No caso dos terrenos, quando novos terrenos entram no mercado, por exemplo, na expansão do perímetro urbano, ou via loteamentos de glebas, o preço da terra, no geral, aumenta e não diminui, o que, para Rodrigues (1991, p. 16), tem a ver com o processo de produção em geral.

O preço da mercadoria terra é formado pela produção social em geral e apropriado como renda pelos proprietários. Trata-se da parte da mais-valia que é apropriada pelo proprietário da terra como forma de pagamento pelo usufruto da terra, pelo menos de forma mais geral. Essa mais-valia é proveniente da comercialização dos produtos, no caso rural, ou da própria terra (terreno) e das edificações, no meio urbano, produzidos sobre a terra por meio de trabalho social. Por sua vez, no sistema capitalista de produção o preço está condicionado à propriedade privada de alguém, que exerce sobre ela o poder de monopólio que lhe permite apropriar-se da renda, dos lucros e dos juros.

Nesse sentido, a existência da propriedade privada da terra é um elemento central para que a terra se transforme em mercadoria, pois é a monopolização de um bem necessário à sobrevivência é o que permite à obtenção da renda. A terra contém, em si, o valor de uso e o valor de troca. Para ser utilizada como lugar para morar, como valor de uso, os não proprietários precisam vender a sua força de trabalho para ter acesso aos produtos produzidos e edificados sobre ela, como a habitação, um bem fundamental para sua sobrevivência. Quando a terra assume a condição de propriedade privada é tornada um bem escasso e caro, e dessa estratégia ocorre a sua valorização e a obtenção de sobrelucro pelo proprietário por meio da renda obtida. As rendas que constituem o preço da terra podem ser, conforme Marx (2008), de quatro tipos: renda diferencial I, renda diferencial II, renda absoluta e renda de monopólio.

A maioria dos autores demonstra que a questão da renda diferencial I e II no rural é analisada do ponto de vista da produção na terra (HARVEY, 2013; RODRIGUES, 1991; JARAMILLO GONZÁLEZ, 2009). A renda absoluta, segundo Jaramillo González (2009), é a renda exigida pelos proprietários como condição para os capitalistas usarem suas terras na produção, isto no caso rural. A existência dessa renda faz elevar o preço da produção dos produtos, ao contrário do que ocorre com as rendas diferenciadas, em que a sua ocorrência ajuda a diminuir o custo da produção se comparada aos custos de outras terras.

No caso do urbano a produção na e da cidade, seja do Estado com implantação de infraestrutura, seja os setores privados com as edificações específicas, com parcelamentos do solo faz aumentar o preço da terra e da cidade no geral, o que se constitui numa renda diretamente relacionada com a produção em



geral. Ocorre que nem sempre o aumento do preço (e da renda) está relacionado com a produção, porque muitas vezes o preço é artificialmente alterado, no que se convencionou chamar de especulação imobiliária que faz os preços subir artificialmente (RODRIGUES, 1991). No estudo que estamos realizando em Macapá uma questão que se averigua é que o preço da terra, geralmente é alterado em função da alteração das características de titularidade. Na pesquisa de campo as informações que obtivemos é que o preço da terra regularizada é normalmente 15% maior do que o da terra não regularizada.

A renda de monopólio é a que está relacionada ao monopólio da propriedade. É aquela que ocorre em função de uma especificidade ou singularidade não reproduzível da terra, ou de sua localização. Botelho (2016, p. 4) destaca que ela é obtida quando a particularidade do imóvel é tamanha que há uma arbitrariedade na determinação de sua renda. Como não há concorrência, ou ela é muito reduzida, a renda auferida nesses terrenos é elevadíssima. É o que se observa, por exemplo, nas propriedades que estão localizadas em áreas com proximidade do mar em áreas costeiras, ou outras particularidades.

No caso da terra urbana, o preço é formado considerando as rendas citadas, mas com especificidades. Para Topalov (1979), a forma principal de renda diferencial no urbano é a renda de localização, pois, dependendo do local do empreendimento, diferente será o capital empregado. Rodrigues (1991) assevera que a terra urbana tem o preço definido diferencialmente pela sua localização, pois terrenos com as mesmas dimensões, as mesmas características topográficas, terão preços diferentes, dependendo da sua localização na cidade. Essa diferenciação decorre da produção social da cidade, permitindo aos proprietários se apropriarem de uma renda “extra”, ou seja, a renda diferencial. Almeida e Monte-Mór (2011) afirmam que os diferenciais de localidade e a diferenciação no “preço da produção global”, ligada a esse local, criam uma categoria de sobrelucro de localização, que ocorre devido à existência de equipamentos públicos e/ou privados em determinada localização, que podem conferir à terra o valor de uso desejado.

Rodrigues (1991, p. 20), por sua vez, aponta ainda, que a produção social da cidade, de forma geral, é apropriada de forma individual pelo dono da terra urbana como elemento importante na composição das rendas. Segundo a autora, a produção coletiva da cidade ocorre a partir da utilização de dinheiro arrecadado por

meio de impostos que todos pagam na cidade. De modo que os investimentos do Estado, ao promoverem melhorias na infraestrutura do bairro ou região em que a terra está localizada, mesmo que não tenha sido investimento diretamente nela, ela é valorizada. Destaca-se assim, também, a produção social do espaço urbano como um elemento que influi na valorização da terra e requisito na formação da renda diferencial.

Para González (2009), o que define a renda diferencial do tipo I no urbano, não é a produtividade da terra, mas os fatores geológicos adequados para construção e a sua localização. A construtibilidade dos terrenos pode significar maiores ou menores custos predominantes na produção, contudo, é a localização que se coloca como um fator estruturador da renda diferencial do tipo I. E seu peso é medido pela maneira como esses valores são gerados, que, na maioria das vezes, são de natureza coletiva e, com frequência, realizados pelo Estado, e não é sempre que circulam mercantilmente.

A renda diferencial de tipo II, no urbano, para esse autor advém da intensidade de capital aplicado na terra urbana pelo capitalista que faz dela mais produtiva e valorizada. González (2009) destaca que essa ação no urbano tem importância porque está ligada a um contexto que se relaciona com um dos fenômenos técnicos mais importantes das cidades contemporâneas, que é a construção em altura. Mesmo que os investimentos em capital, nesse caso, tenham aumento maior de custo, a produção em altura permite multiplicar a quantidade de espaço construído que se pode vender em lugar específico, o que amplia o sobre-lucro. Tal explicação também pode ser aplicada ao exemplo dos condomínios murados e empreendimentos verticalizados que, por meio da implementação de equipamentos de segurança, aumenta o valor do produto imobiliário e valoriza também a terra. Como assinalado anteriormente, no período após 2010 proliferaram os condomínios fechados e/ou loteamentos murados em Macapá, demonstrando assim que o título de propriedade, que incorpora a terra e as edificações com predomínio do valor de troca, permite maior captação de renda.

Já a renda absoluta no urbano, assim como a rural, o preço pago pelo direito de usar a terra por aquele que não tem a terra. Ela se manifesta no fato de não haver terra disponível para todos produzirem as condições necessárias à sobrevivência. A terra absoluta no urbano só existe porque há uma escassez de

terra, real ou criada, que permite cobrar daqueles que não tem a terra algum preço pelo seu uso. O monopólio da propriedade está presente, nesse caso, também como elemento fundamental para geração da renda. Nessa situação são as condições que não podem ser reproduzidas pelo capital privado, como a existência da terra, que fundamentam a renda absoluta, enquanto que outras determinantes, que fundamentam a existência do sobrelucro de localização, podem ser reproduzidas pelo capital.

A renda de monopólio da terra urbana também tem, como característica geral, assim como a renda da terra rural, o fato de conter nela uma especificidade e uma singularidade que não pode ser reproduzida pelo capital. Tradicionalmente utilizada para o caso do campo e para a arte, a renda de monopólio pode ser aplicada também às cidades: apartamentos em frente ao Central Park ou imóveis com vista para a Torre Eiffel obtêm renda incomparável a outros em virtude do caráter raro de sua localização (BOTELHO, 2016, p. 4).

No urbano em Macapá, um exemplo possível de renda de monopólio é aquele dos empreendimentos verticais que estão sendo construídos com vista para o Rio Amazonas; embora o rio não compreenda só a extensão da cidade de Macapá, talvez Macapá seja a única cidade em que é possível morar em um empreendimento vertical tendo como paisagem o maior Rio do Mundo que, aqui, por ser sua foz, apresenta dimensões gigantescas, levando a ser chamado de Rio Mar; portanto, a vista para o Rio é elemento que gera renda de monopólio, é uma especificidade impossível de reproduzir. Trata-se, portanto, tanto do monopólio dado pela propriedade como pela localização.

#### 4.2 ANTES VALOR USO, AGORA VALOR TROCA: COMO A TERRA AVANÇA COMO MERCADORIA EM MACAPÁ

A questão da concentração da terra no Brasil e a dificuldade de acesso a ela pelas populações mais pobres, remonta ao século XIX, com a criação da Lei Federal nº 601, conhecida como Lei das Terras, de 1850. Essa Lei, que mudou o regime fundiário no Brasil, até então baseado na concessão da terra para fins específicos, como a produção agrícola, define a propriedade privada da terra no país. Tem como um dos objetivos impedir que os escravos recém libertos,

populações pobres e migrantes, pudessem ter a acesso a terra, sendo obrigados a vender a sua força de trabalho para sobreviver. A terra, até 1850, não era tratada como um bem comercializável, era distribuída pela Coroa Portuguesa e seu valor e importância se dava pela produção que existia nela e não pela terra em si, mas a Lei de Terras mudou isso. Ao determinar ser propriedade do Estado todas as terras não ocupadas no território brasileiro - terras devolutas -, e ao condicionar o seu acesso à compra, cria uma escassez da terra no território que impulsionou o surgimento do mercado imobiliário e transformou a terra em uma mercadoria que poderia ser vendida, de modo que a única forma de acesso a ela passa ser via compra, conforme apontado por Rolnik (1997), Holston (2013), Rydon (2017) e Martins (2015).

De acordo com Rolnik (1997), a Lei das Terras formalizou a propriedade cartorial da terra no Brasil, à medida que a compra devidamente registrada passou ser a única forma possível de acesso à terra. Com a Lei há o reconhecimento da absolutização da propriedade e da monetarização da terra, à medida que seu direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação e a terra passa a adquirir o estatuto de mercadoria.

Holston (2013, p. 185) explica que, antes da Lei das Terras, a terra no Brasil era um patrimônio público transferido para uso particular na condição de concessão para propósitos específicos, principalmente o cultivo, de forma que, para manter a propriedade imobiliária, exigia-se do proprietário o seu uso produtivo contínuo. A incapacidade de respeitar essa norma de consignação levava a terra a ser confiscada e devolvida ao patrimônio público. Mas a Lei Federal nº 601/1850 acabou com esse tipo de propriedade no que se referia à posse privada, porque criou um regime fundiário em que a propriedade se tornou um patrimônio público alienado por contrato entre indivíduos, ocasionando uma transição entre dois conceitos de propriedade distintos, a enfiteutica ou alodial. No primeiro, o significado essencial da propriedade reside no uso, que garante direitos do proprietário; no segundo, o significado reside no valor que a posse desses direitos confere ao proprietário. Com o estabelecimento do regime de propriedade alodial as elites do país se sentiram motivadas pela transformação da terra em *commodity* porque, com o fim do comércio de escravos, precisavam encontrar novas formas de investimentos

de capital e também necessitavam usar as terras como garantia para seus empréstimos.

Até mesmo as terras livres, que no regime anterior, conforme ressalta Martins (2015, p. 125), estavam sujeitas a simples ocupação, com a promulgação da Lei das Terras passam a ser propriedades privadas. Outras formas de aquisição da terra se tornaram automaticamente ilegais e sujeitas a contestação judicial, salvo nos casos expressamente contemplados nas leis. De forma que, segundo o autor, seria um engano supor que a lei veio para democratizar o acesso à propriedade fundiária no Brasil, ao contrário, a lei nasceu como um instrumento legal que assegurou o monopólio de classe sobre a terra em todas as regiões do país, mesmo naquelas ainda pouco ocupadas economicamente.

Rydon (2007, p. 241) expõe que a Lei das terras não impactou só as terras rurais, mas também o urbano. O caráter capitalista que a terra passa a ter, após a promulgação da lei, intensificou fortemente, no país, o caráter de propriedade privada da terra, condição que também reverberou sobre o solo urbano, ocasionadas modificações no uso e no desenho do espaço urbano. Segundo esse autor, foi a partir deste período que foram organizados os loteamentos urbanos, em especial nas periferias de grandes cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, e foi quando, também, a especulação imobiliária e o estoque de terras se apresentaram como estratégia para controle do preço da terra no urbano.

Na Amazônia, e mais especialmente no Amapá, esse processo tem seus impactos, mas reverbera de maneira diferente devido às especificidades da política e dos projetos do governo federal para ocupação da região; não que nesse pedaço do território a concentração de terras nas mãos de uma elite agrária e negação dela aos camponeses e populações tradicionais, os mais pobres, não tenha ocorrido; Raiol (1992), por exemplo, nos escritos de “A utopia da Terra”, deixa claro de como os projetos de ocupação da região, realizados ou incentivados pelos governo federal, permitem a concentração de terras nas mãos da elite agrária e expulsam os camponeses do campo durante toda segunda metade do século XX. O que ocorre na Amazônia é que a terra, na condição de mercadoria a ser comercializada, só vai se tornar mais evidente na segunda metade do século XX, quando essa região se apresenta mais integrada por vias de transporte ao território nacional e quando há o

avanço mais contundente da fronteira com aprofundamento das relações capitalistas de produção nessa região.

Em boa parte do século XX, e em certa medida até hoje, um montante significativo das terras da Amazônia estiveram e estão sob o domínio do Estado, como é o caso de parte das terras de Macapá, portanto não são, ou não eram, terras disponíveis para o mercado. Isso ocorreu porque as políticas do governo militar para Amazônia, a partir de 1964 até o final da década de 1980, tiveram, como tônica principal, a máxima “Ocupar para não Entregar” e promoveram um processo de ocupação dessa região via estratégia de colonização privada e oficial a partir da implementação de grandes projetos econômicos de exploração agropecuária e mineral, criação de assentamentos e incentivo à migração, conforme apresentado no capítulo 1. A ideia, nesse primeiro momento, era ocupar a terra e explorar seus recursos via extração mineral e vegetal, e produzir nela. Apesar desse último objetivo ter pouco prosperado no caso do Amapá, como é caso dos assentamentos criados na década de 1980.

Na segunda metade do século XX a terra nua pouco valia no mercado regional, e cumpria muito mais a função de áreas reservadas aos interesses nacionais do que a de mercadoria no sentido específico. Em que pese ter ocorrido a implantação de grandes projetos econômicos, de assentamentos privados e particulares, de modo geral os interesses que norteavam esses projetos por parte do governo eram mais de ordem geopolítica do que o da transformação da terra em *commodity*, nos termos descritos por Holston (2013), e o acesso a ela, na maioria dos casos, se deu via modalidade de posse, revelando uma supremacia do valor de uso da terra sobre o seu valor de troca na condição de mercadoria.

Pensando mais especificamente em Macapá, o que se observa, a partir do estudo da sua história fundiária no urbano, é que o mercado de terras era pouco aquecido até meados de 1990. Embora, desde a época da criação do Território Federal do Amapá, em 1943, já se observe mudanças importantes no urbano macapaense, visto que, ao assumir o governo do território, Janary realiza a primeira reforma urbanística de Macapá, que consistiu na retirada das habitações dos trabalhadores negros e pobres do centro da cidade, deslocando-as para a periferia, na realização de ações de embelezamento do centro da cidade a partir da construção de prédios públicos, praças e casas para diretores e funcionários do

Território Federal, e na elaboração de uma legislação urbanística com dispositivos que restringiam o centro da cidade como espaço de moradia para os trabalhadores pobres. Ainda que tenha ocorrido resistências por parte dos negros em sair do centro da cidade, não é a disputa pela terra enquanto bem financeiro que está colocada, mas sim, dela enquanto território simbólico e como lugar para essa população. E não existe a disputa da terra enquanto ativo financeiro, por dois motivos: a terra era pública e havia terra disponível, tanto é que os trabalhadores que foram retirados, contra sua vontade, do centro de Macapá receberam terras para morar em outro lugar.

Nesse sentido, a reforma urbanística em questão, embora tenha promovido uma das primeiras experiências de segregação social, e também étnica, conforme defende Videira (2009), e desvelado em Macapá uma sociedade dividida em classes sociais, é pautada muito mais pelas concepções higienistas e racionalistas que dominam boa parte do pensamento urbanista no período, que por motivos de controle da terra ou sua valorização enquanto mercadoria. Considerando as diferenças de importância da terra nos dois lugares, é como diz Marins (1998), ao se referir aos processos de demolição dos cortiços e estalagens ocorridos no Rio de Janeiro no início do século XX:

[...] a ambição de arrancar do seio da capital as habitações e moradores indesejados pelas elites dirigentes começou a se materializar com as medidas visando à demolição dos numerosos cortiços e estalagens, espalhados por todas as freguesias centrais do Rio de Janeiro, o que se procedeu sob a legitimação conferida pelo sanitarismo. (MARINS, 1998, p. 141).

Novas alterações no urbano macapaense ocorreram até meados dos anos de 1980, realizadas por intervenções dos governos territoriais, conforme descrevemos no capítulo 1 deste trabalho, as quais eram pautadas na ideia da modernização do território, via intervenções urbanísticas e também das obras como expressão e marcas de um governo de um período, conforme é possível observar nas mudanças na localização do centro político/administrativo de Macapá, no final da década de 1960, pelo Governador Ivanhoé, que fez das suas obras urbanas uma estratégia para diferenciar o seu governo do governo de Janary. Ou seja, ainda nesses casos, a propriedade da terra ou a sua condição de ativo financeiro não é o motivo que merece atenção no âmbito das medidas tomadas pelo governo.

Uma preocupação maior com a questão da terra e sua propriedade é vista no Amapá e em Macapá, especialmente após 1970, com a criação do INCRA. O Projeto Fundiário do Amapá, realizado por esse órgão, fez o reconhecimento de vários títulos de posse precários e a venda de terras por meio de leilões de terras públicas, emitindo, nesses dois casos, a titularidade dos terrenos e assim constituindo propriedade. No mapa da Figura 28, é possível observar as propriedades que foram regularizadas nesse período, todas aquelas em que existe a sigla TD (Título definitivo), na Gleba AD 04, onde está localizado o município de Macapá.

Foram mais de seiscentos terrenos, a maioria em áreas rurais. Mas no urbano, dada a existência de terra disponíveis em nome do Estado (executivo municipal e estadual), a distribuição de forma não onerosa de terrenos por meio de títulos precários continuou por mais tempo. Até meados de 1990 há registro desse fato. A entrevistada 3, que vivenciou esse processo na época, porque trabalhava na Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Macapá, declarou ter observado a distribuição de terras urbanas até meados da década de 1990.

Entretanto, mesmo que a distribuição de terras a títulos precários não constitua propriedade nos termos jurídicos, ela gera a perspectiva de, e também promove o controle de parcelas individuais de terra por pessoas físicas. O que na prática foi produzindo uma escassez, que é condição central sob a qual o mercado de terras se estrutura, para aumentar as rendas, como explicitado anteriormente. Assim, é possível dizer que foi na década de 1990 que, no urbano macapaense, a terra começou a se apresentar para o imaginário coletivo de forma mais efetiva como um bem que tinha equivalência financeira, mesmo que ainda não tão valorizada no mercado; diante disso, o interesse pelo controle de parcela do solo urbano cresce.

Alguns grupos ou famílias aproveitaram esse momento para concentrar extensas parcelas de terras, contudo, o fim principal que norteava o acesso da terra urbana em Macapá, em sua maior parte, ainda era o de satisfazer necessidades básicas, como habitar, e não a utilização da terra para especulação. Conforme foi lembrado pela entrevistada 3, a pessoa que conseguia a terra tinha 60 dias para construir alguma edificação no lote disponibilizado pela prefeitura, do contrário o mesmo voltaria para poder público. Mas essa realidade vai apresentar alterações,



após os anos 2000, principalmente após 2010, quando a terra deixa majoritariamente de ter a primazia do seu valor de uso e passa a predominância do valor de troca.

Botelho (2017, p. 3), ao falar como ocorre a constituição da terra como mercadoria, adverte que a renda fundiária é sempre decorrente do caráter especial e restrito da propriedade privada, isto é, de seu aspecto intrinsecamente monopolista. Dado que um indivíduo passa a ser dono de uma porção da terra, então o uso dessa parcela por parte de outros indivíduos se torna passível de cobrança. É possível cobrar pela alienação periódica dessa propriedade (uma espécie de aluguel) ou pela alienação integral e definitiva (a venda e transferência da propriedade privada). Mas isso só ocorre se houver escassez dessa propriedade, por isso a história inicial da sociedade burguesa, sua base histórica, é a concentração das terras, seu cercamento e privatização: a abundância natural de terrenos disponíveis para uso comum inviabilizaria a própria renda fundiária.

O fato é que ninguém pagaria pelo uso de terrenos que são propriedades alheias se ao lado estivessem disponíveis terras desprovidas de dono, isto explica inclusive porque a Lei das Terras de 1850 não se limitou às terras rurais que eram as que interessavam no momento, porque, se houvesse terras no urbano para morar, poucos se dedicariam às atividades agrícolas (RODRIGUES, 2015). O fato é que até meados de 1980 boa parte das terras da Amazônia, e em especial as do Amapá, não era propriedade privada particular e, ao mesmo tempo, não havia na região uma condição de escassez desse elemento, portanto as condições necessárias para obtenção máxima da renda da terra sob as relações capitalistas não estavam ainda dadas.

E por que não estavam dadas? O mesmo autor assevera, também, que os parâmetros históricos compõem de forma determinante na construção da renda fundiária em determinados períodos, visto é que é o valor de uso que cada sociedade dá aos produtos da terra ou construídos sobre elas, que determinam o quanto mais ou quanto menos terras é necessário para produção da sobrevivência das pessoas. Cabe dizer que, mesmo no final dos anos 1990, após várias medidas, durante todo o século XX, do governo federal visando avançar no processo de ocupação dessa região, a parte da Amazônia em que se localiza o Amapá ainda

estava pouco integrada ao território nacional no que refere às vias de circulação e quanto à presença de atividades produtivas mais modernas.

Mesmo com a criação da Zona de Livre Comércio do Amapá e Santana em 1993, o que se vê, além do aumento da população local que, atraída pelos possíveis empregos que poderiam ser gerados, é um implemento no âmbito do setor terciário da venda de produtos importados de menor valor, especialmente de produtos chineses, mas não é observada uma complexidade do setor de serviços e das relações de produção capitalista que exigiam o avanço da terra como valor de troca na cidade.

Nesse sentido, é possível dizer que até meados 2000 o mercado de terras no urbano está em desenvolvimento e construindo uma condição de escassez, com pouca valorização da terra, de forma que a margem de obtenção de renda da terra, via venda ou arrendamento para uso é pequena. Para o cenário que se apresenta após 2000, observa-se um avanço das relações de produção capitalista em Macapá, com adensamento de atividades ligadas aos serviços, bem como a intensificação da atuação do mercado imobiliário (apresentamos essa questão no capítulo 2), e se coloca para os donos da terra rural e urbana, especialmente as terras tituladas, novas oportunidade de obtenção de renda.

#### 4.3 ALIANÇA ENTRE O CAPITAL IMOBILIÁRIO E DONOS DA TERRA E AS ESTRATÉGIAS ATUAIS DE OBTER RENDA DA TERRA

A partir de 2010 é quando se observa em Macapá que o mercado imobiliário e donos da terra urbana e rural passam a adotar novas estratégias de atuação; dentre elas se destaca a inserção de terras rurais no mercado de terras urbanas com a construção de loteamentos murados e abertos de padrão médio e alto nas periferias da cidade, promovendo um crescimento periférico, fragmentado e desigual da cidade, o que Milton Santos (2009) chamou de urbanização espraiada, e a construção de edifícios verticais na região central da cidade.

Quais foram os fatores que estimularam esse processo? Este estudo, a partir das observações realizadas, aponta algumas razões principais: a disponibilidade de terras regularizadas no entorno da cidade de Macapá; a disponibilidade de financiamento bancário para o setor imobiliário; a abertura de

financiamento direto ao comprador, e a maior lucratividade na venda dos produtos imobiliários nas formas de loteamentos e edifícios verticais fechados/abertos.

Conforme demonstrado no mapa da Figura 28 e comentado anteriormente, inúmeras propriedades rurais foram regularizadas pelo INCRA em Macapá nos anos de 1980. Com o crescimento populacional e da malha urbana de Macapá, ocorrido sobretudo nos de 1990 até 2010, a cidade se expandiu para essas terras, localizadas na Rodovia Juscelino Kubitschek, Rodovia Duca Serra, e na BR 156. Assim, se apresenta a possibilidade de os donos dessas terras torná-las mais lucrativas a partir do seu parcelamento e venda como terra urbana. E, nesse ínterim, alguns dos donos de terras dessa região optaram por estabelecer parceria com as incorporadoras em atividade no município, e transformaram suas terras em grandes loteamentos. Não conseguimos dados suficientes para dizer que todos os loteamentos construídos nesse período derivam desse tipo de parceria, mas parte dos condomínios e loteamentos construídos na Rodovia Duca Serra adotaram essa estratégia, conforme observado nos relatórios das Licenças de Implantação desses empreendimentos, emitidos pelo Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá - IMAP<sup>100</sup>.

O que foi realizado é uma jogada muito interessante para diminuir os custos da produção imobiliária, visto que a parceria dos donos da terra com as incorporadoras diminui o custo dos primeiros, que não precisam comprar a terra, mas valoriza a terra e promove a obtenção da renda da terra pelos donos da terra que, em geral, ficam com certo número de unidades após a edificação concluída. Conforme informações do Loteador, já citado neste texto, o processo de criação desse tipo de loteamento é relativamente simples, sendo o primeiro procedimento a mudança de função da terra de rural para urbana, o que se consegue realizando os seguintes passos: realizar pedido de mudança junto ao INCRA, com um laudo de que a terra não tem aptidão para agricultura, e depois informar a prefeitura e o cartório de registro de imóveis da referida alteração. Após essa etapa inicia-se a construção do projeto do loteamento e as obtenções das licenças ambiental e de implementação.

Segundo o mesmo informante, o mais complicado no processo de regularização do empreendimento é provar a instalação da infraestrutura básica,

---

<sup>100</sup> Os relatórios foram fornecidos no final de 2015, mediante solicitação ao órgão.

especialmente a rede de água, esgoto e energia, mas, quanto a isso, os procedimentos são: no caso da energia, como todas essas áreas são supridas de redes de transmissão, então a rede já está lá, é só fazer extensão da rede; quanto às redes de água e esgoto, que geralmente não chegam até esses locais, a estratégia é fazer o pedido à empresa responsável pelo serviço que, no caso de Macapá, é a Companhia de Água e Esgoto de Amapá – CAESA e, se houver resposta negativa da empresa, o loteador apresenta um plano alternativo que consiste em ele ofertar os serviços e isso é feito, no caso da água, com a construção de poços artesianos, e do esgoto com construção de redes locais de tratamentos, não sendo incomuns as fossas sépticas, especialmente nos loteamentos destinados a trabalhadores de renda média.

Com relação aos loteamentos murados que, como dito anteriormente, quando não são condomínios de fato e de direito, são irregulares, existem ainda outros custos, como o IPTU e a urbanização do local. A urbanização geralmente consiste no asfaltamento das vias internas e a construção dos muros e guaritas que cercam esses locais. Alguns deles ainda oferecem, ou melhor, prometem oferecer serviços adicionais, como áreas comerciais e de lazer dentro do próprio empreendimento. Vimos poucos desses serviços especiais sendo realizados ou prontos nos empreendimentos que visitamos. Com relação ao IPTU, a forma utilizada para evitar esse custo, que seria bem alto, visto que depois que o empreendimento passar a ter função urbana o imposto é cobrado por m<sup>2</sup>, é pedir por mais ou menos dois anos de isenção do imposto. Isso faz com que os loteadores não tenham custo algum com imposto.

O fato das terras em que ocorre a implantação dos loteamentos serem regularizadas é, a nosso ver, aquilo que diferencia o processo de urbanização em curso Macapá. É certo, em todos os lugares do Brasil, que a realização de empreendimentos imobiliários exige terra regularizada, mas nesses locais, quase sempre, a totalidade das terras do município já é, em sua maioria, propriedade privada, e os processos que produzem a escassez da terra e a geração de renda estão calcados em outras dinâmicas que não a regularização fundiária.

Em Macapá a localização privilegiada e a regularização fundiária urbana, do ponto de vista da necessidade do mercado imobiliário, têm a mesma força, visto que a terra titulada é a condição estratégica para se ter o financiamento do imóvel

pela rede bancária, ou seja, para que o comprador consiga ter dinheiro para fechar o negócio. A renda da terra e a mais valia do produto imobiliário, conforme reflexão já realizada neste capítulo, só se realizam quando a mercadoria habitação estiver em mãos de um comprador final, ou seja, quando o valor de uso for concretizado.

O crescimento da construção civil no Brasil, entre os anos de 2000 até meados de 2013, com disponibilidade de créditos, só se faz mais evidente em Macapá a partir de 2010. A maior oferta de financiamento foi um dos motivos que encorajaram o mercado imobiliário, assim como em outros lugares do Brasil, visto que os valores dos produtos imobiliários são geralmente altos, portanto, a possibilidade de financiamento bancário significou prazo para o comprador, com dinheiro rápido disponível para o empreender.

Outra estratégia do capital imobiliário, que ajudou na expansão dos empreendimentos privados e na sua valorização, foi o sistema de Marketing e propaganda utilizado pelas incorporadoras, que teve como narrativas centrais a segurança, exclusividade e jeito moderno de morar. Ou seja, do ponto de vista dos capitalistas do setor imobiliário, não basta só produzir e dar condições para o cliente comprar, é necessário convencê-lo a morar em condomínios ou loteamentos fechados, com a ideia de aumentar sua segurança. Como apontado por Marx (1985/1986) faz parte do processo de criação da mercadoria e da sua valoração construir relações sociais que legitimem sua existência e sua forma de exclusão, o aspecto ideológico e mistificador.

Pode-se dizer, então, que o atual processo de expansão urbana em Macapá é constituído de novas estratégias de atuação do capital no urbano macapaense, que passam pela: valorização da terra urbana como mercadoria; oferta de novos produtos imobiliários (loteamentos/condomínios fechado/aberto e unidades em edifícios em alturas) destinados às classes média e alta e localizados no centro e na periferia da cidade; estabelecimento de parceria entre setores do capital local (incorporadoras, rede bancária e proprietários da terra); emprego de um aspecto mitigador e ideológico que busca construir uma nova ideia do que é morar; e, sobretudo, pela regularização das terras que estão dentro e fora da gleba patrimonial de Macapá, com vista a colocar mais terras em condições ideais no mercado.

Todas essas estratégias têm como resultado, no contexto local, uma ação maior que é a criação de novos lugares e localizações privilegiadas no urbano. Como disse David Harvey (2016), ao ressaltar a importância do espaço nas atividades do capital hoje, o capital imobiliário não mais só se apropriando dos melhores lugares e localizações para edificar seus produtos, mas também atua criando novos lugares e localizações privilegiadas. Os condomínios e loteamentos murados em Macapá são exemplo disso; o capital aplicado e as estratégias de *marketing* transformam áreas, antes pouco interessantes, em localizações mais privilegiadas.

Com relação à renda fundiária urbana, é interessante destacar que na especificidade de Macapá, além do destaque para a localização privilegiada, também está a disputa do mercado imobiliário por terra regularizada, ou seja, a terra em condições ideais para o mercado. É fato que a quantidade de terra disponível na cidade reduziu consideravelmente nos últimos anos. Cabe lembrar que as terras não regularizadas não são tão interessantes para o mercado imobiliário, em função de não servirem como penhora para financiamentos. Portanto, nesse primeiro momento dá-se a atuação do mercado imobiliário na disputa pela terra regularizada. O que explica o porquê de terras, que foram regularizadas na década de 1980 pelo INCRA, serem aquelas mais acessadas pelo mercado imobiliário após 2010 para edificação dos novos produtos imobiliários.

A questão da regularização fundiária urbana, especialmente em Macapá, considerando que a maioria dos imóveis urbanos não são propriedades consolidadas, ou seja, não têm registro em cartório de imóveis, tem sido considerada um percalço ao bom andamento do mercado imobiliário. E, nesse sentido, como disse González (2009) é possível cobrar pela alienação periódica da propriedade (uma espécie de aluguel) ou pela alienação integral e definitiva (a venda e transferência da propriedade privada), mas isso só ocorre se houver escassez dessa propriedade.

Portanto, a questão da regularização fundiária compõe a formação da renda mais geral com destaque, visto que ela coloca no mercado uma terra que, pela sua localização, não tão privilegiada, talvez não entrasse. É óbvio que houve, nas áreas onde esses empreendimentos estão, a construção de equipamentos coletivos, em especial aqueles construídos pelo Estado, como vias de acesso e

circulação, escolas e outros, que ajudaram na valoração dos produtos imobiliários, contudo, somos de opinião que o fator terra regularizada influi sobremaneira na inclusão dessas terras no mercado imobiliário.

Do mesmo modo, avaliamos que, não por outros motivos, a questão da regularização fundiária urbana e rural se tornou um aspecto tão importante nos últimos tempos, visto que, para continuar produzindo, o mercado precisa de mais terras em condições ideais. Como já mencionamos, o comentário que ouvimos de um corretor de vendas, funcionário de uma das principais incorporadoras locais, foi “está faltando terra”.

Sobre os empreendimentos verticais, destaca-se a localização como elemento importante. O que se observa é que a localização privilegiada foi fator importante para a construção dos empreendimentos, considerando que o porte e a complexidade deles exigiam áreas dotadas de infraestrutura. Mas, além da localização privilegiada em função da infraestrutura, a vista para o Rio Amazonas também teve importância para alguns empreendimentos, no sentido de valorizá-los. Desse modo, averigua-se a existência da renda absoluta e da renda diferencial, que ocorrem pela disputa de localização privilegiada e renda de monopólio, em função da singularidade presente na localização, ou seja, a vista do privilegiada do Rio Amazonas.

#### 4.4 É PRECISO MAIS TERRA: O ESTADO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ADMINISTRATIVO

Uma questão que deve ser destacada é a importância do Estado na produção das condições que ajudam, tanto o capital quanto os donos da terra, a ampliar lucros e rendas a partir do usufruto da terra, especialmente a urbana. Como aponta Rodrigues (1991), o Estado, ao assumir a provisão de equipamentos de uso coletivo e que nem sempre são colocados no mercado, está canalizando, através de impostos e taxas - diretos e indiretos - parte do trabalho global da sociedade. E isso produz diferenças de preço relativas à localização em áreas dotadas ou não com equipamentos de uso coletivo. A apropriação dessas condições gerais de existência na cidade é feita individualmente pelos proprietários de terra.

Na história da urbanização de Macapá, a atuação do Estado sempre foi marcante. Como já apontamos no capítulo 2, o crescimento urbano de Macapá até os anos 2000 foi consequência direta da ação do Estado, por meio da implantação de grandes projetos econômicos ligados ao extrativismo, à exploração mineral, a políticas públicas direcionadas à “ocupação” e ao desenvolvimento da Amazônia, inseridos pelo Governo Federal no Território do Amapá. Destacam-se nesse caso, também, a criação de loteamentos e elaboração de legislações pertinentes ao uso, ocupação e gestão urbana.

Mas a figura do Estado é controversa. Em muitas etapas é difícil de entender as suas ações, visto que, muitas vezes, elas parecem contraditórias entre si. O Plano Diretor Participativo de Macapá é um exemplo disso, pois, pautado pelas ideias de desenvolvimento sustentável e pelas premissas da realização da função social da propriedade e da cidade, teve recentemente dispositivos da lei que regulamenta o uso e ocupação do solo alterados para, ao que tudo indica e como já dito, beneficiar os interesses de incorporadas locais. Entretanto, quando realizamos reflexões sobre o Estado moderno, ou seja, o Estado capitalista, percebemos que apresentar contradições não é uma anormalidade, ao contrário, elas caminham dentro da normalidade, visto que o Estado é, de certa forma, uma expressão da sociedade que, em essencial, é contraditória, portanto o Estado também se apresenta contraditório.

O Estado, segundo Poulantzas (1985, p. 17), é constituído de uma ossatura material própria que não pode, de maneira alguma, ser reduzida a simples dominação política, porque não se esgota no poder do Estado sistema político. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucionalizada do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não é também por elas monopolizado: o poder do Estado está inscrito nessa materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem a dominação política, mas, nem por isso são constitutivamente menos marcadas.

Mascaro (2013, p. 19-20) argumenta que o Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade. O seu aparato institucionalizado é um determinado instante e espaço dessa condensação, ainda que se possa considerá-lo o fulcro de sua identificação. Mas esse aparato só se implanta e funciona em relação



necessária com as estruturas de valorização o capital. Nessa rede de relações na qual se condensa o Estado, é no capital que reside a chave de sua existência. Assim, dada a primazia das relações de produção, o Estado, nesse contexto, corrobora por alimentar a dinâmica de valorização do valor, como também, a seu modo, as interações sociais dos capitalistas e dos trabalhadores, tudo isso num processo contraditório.

É nessa perspectiva contraditória que observamos a presença do Estado influenciando a produção do espaço urbano macapaense. Como dito, em quase todo o século XX o Estado foi o agente principal da expansão urbana em Macapá. Contudo, no tempo mais recente, embora não tenha sido totalmente omissa, devido à política habitacional de interesse social realizada, nota-se a sua presença enfraquecida no que se refere à condução dos rumos da expansão urbana, e mais direcionada no sentido de criar as regras, leis e infraestrutura necessárias para que o capital imobiliário possa continuar atuando em Macapá, ou seja, passou de uma condição de promotor da expansão urbana para a de regulador, com destaque para atender os interesses do capital.

As alterações citadas das leis que regulamentavam o Plano Diretor de Macapá pela câmara municipal, com a alteração das alturas de edifícios no centro e bairros adjacentes, são exemplo desse papel regulador que a dimensão municipal do Estado tem assumido, pois, como mencionado por González (2009), quanto maior o número de andares e de unidades num mesmo edifício, aumenta a margem de lucro do empreendimento.

No âmbito Federal, a criação da Lei nº 13.465/2017, que trata, entre outras questões, dos procedimentos de regularização das terras da União na Amazônia Legal, talvez seja ainda mais clara no que se refere a esse papel do Estado enquanto regulador, com visível inclinação para atender os interesses do capital. Tanto a Lei Federal nº 11.952/09 quanto o Decreto Federal nº 8.713/16, anteriores à Lei Federal nº 13.465/17, tinham em seus dispositivos cláusulas que implicavam na utilização da terra transferida pela União a municípios e estados da Amazônia, de forma a respeitar a função social da terra e a função social da propriedade urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

Mas o mesmo não acontece na Lei Federal nº 13.465/17, visto que ela exclui a regularização fundiária de interesse social dos seus dispositivos e, dessa

forma, elimina requisitos legais que poderiam impedir que as terras que forem anexadas ao patrimônio do Estado do Amapá e do município se tornem terras que alimentem a especulação fundiária. Pelo contrário, abre inúmeros precedentes para que isso ocorra, à medida que aumenta a extensão de terras que podem ser regularizadas por um único indivíduo, como dito no capítulo 3, e desobriga o cumprimento de vários requisitos de outras legislações urbanas que atuavam no sentido de garantir a função social da terra e da cidade.

Assim, se considerarmos o explicado por Mascaro (2013), Poulantzas (1985) e Rodrigues (1991), de que o Estado representa um momento específico de condensação de relações sociais de uma sociedade, é possível dizer que, na atualidade, o modo pelo qual o Estado vem operando no urbano em Macapá demonstra que a correlação de forças sociais tem sido mais favorável aos interesses do mercado imobiliário, visto que este tem atuado frequentemente na produção de regras e normas necessárias para que mais terras sejam colocadas em condições ideais para o mercado e, no caso mais específico do governo municipal, centrando atenção num processo de regularização fundiária, cujo maior objetivo é deixar a terra em condições ideais para ser comercializada. E, por outro lado, se apresenta cada vez menos protagonista do processo de expansão urbana, passando para o capital imobiliário a função de “escolher” as novas terras que irão compor a área de expansão urbana.

No que se refere à história fundiária e ao processo de urbanização de Macapá, essa reflexão é fundamental para entender mais detalhadamente o elemento que diferencia o processo atual e o anterior. Há uma mudança muito significativa com relação aos agentes produtores do espaço urbano, se considerarmos que até 2000 o Estado se destacava como o agente principal e comandava a expansão urbana em Macapá. Até meados de 1980, o Estado era quem controlava as terras e promovia negociações com ela, basta lembrar que as terras, sobre as quais se localizam vários dos empreendimentos privados do setor imobiliário atualmente, eram do Estado e foram vendidas ou doadas por ele a seus donos, por meio das ações do Projeto Fundiário do Amapá – INCRA. Entre as décadas de 1990 e 2000, transformações começam a ocorrer nessa realidade, e a partir de 2010 se efetiva uma mudança significativa nesse processo, quando o mercado imobiliário assume o papel principal de criar áreas para habitação e o

Estado passa a ser aquele que regula os processos de regularização e busca oferecer a infraestrutura necessária.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO 4

No capítulo 4 busca-se apoio na conspécção de renda da terra a partir da teoria marxiana, para explicar as novas estratégias adotadas pelos donos da terra e capital imobiliário, o que inclui parcerias e alianças que contribuem para valorização da renda da terra e tornar os empreendimentos mais lucrativos.

Nota-se, nesse sentido, que a inserção no mercado de terras urbanas de terras provenientes de áreas regularizadas pelo INCRA entre as décadas de 1980 e 2000, assim como o estabelecimento de parcerias entre os donos da terra e o setor imobiliário na utilização dessas, destaca-se como uma das estratégias contemporâneas de atuação do capital imobiliário em Macapá. As terras regularizadas pelo INCRA com fins rurais são alvos do mercado imobiliário, entre outros motivos, por serem as que melhor atendem os interesses de incorporadoras e construtoras locais, considerando que precisam de terras regularizadas para suas atividades, o que é uma condição “escassa” no município, visto que até 2012 só 10% da área urbana era regularizada no urbano. Nesse sentido a terra regularizada atua como condição, que não só compõe a renda no geral, mas no caso de Macapá, se constitui também como elemento que gera renda diferencial e de monopólio, visto que é uma condição encontrada em alguns terrenos só.

Verificou-se, também, que à medida que o capital “elege” nessa etapa de desenvolvimento das forças produtivas nessa região da Amazônia, a cidade como um dos seus motores de acumulação, o predomínio do valor de uso nas relações com a terra urbana em Macapá que, conforme apresentado nesse trabalho, persiste em todo o governo territorial e vai até os primeiros anos da estadualização do Amapá, perde potência, ou seja, à medida que a terra avança como mercadoria em Macapá perde-se o valor uso na cidade.

Por fim, perante as situações apresentadas, em especial com relação aos impactos no urbano, percebe-se que a imagem de Estado “protecionista e da estratégia da geopolítica do governo federal”, que predominou na Amazônia até a década 1980, sendo os impactos de suas políticas prolongadas por algum tempo a mais no Amapá, tem se desfeito. O recente avanço da fronteira econômica para

essa parte do Brasil, ocasionando o aprofundamento das relações capitalistas de produção, exige outro tipo de Estado, e ele vai assumindo cada vez mais a forma política de um Estado regulador.

## CONCLUSÕES

Esta tese de doutorado é resultado de um processo de construção e reflexão teórica que percorreu um longo caminho desde o início do projeto de pesquisa até chegar à sua versão atual. O interesse em realizar este estudo surgiu em 2012, quando os contrastes e as visíveis mudanças na paisagem urbana de Macapá chamaram nossa atenção para o processo de urbanização em curso. O primeiro trabalho desenvolvido sobre o tema foi a orientação de um trabalho de iniciação científica de Geografia, que estudou os impactos no preço da terra urbana nos bairros da Zona Sul de Macapá - Universidade e Zerão, após a construção do Shopping Center Amapá Garden nessa região.

No decorrer dessa orientação, tivemos acesso a várias informações e dados sobre o processo de produção do espaço urbano e das dinâmicas contemporâneas em Macapá. Foi também nesse momento que verificamos a existência de poucas pesquisas que abordassem fatores, como: mercado imobiliário, renda da terra e regularização fundiária a partir da realidade de Macapá, visto que essas questões são centrais para compreender o atual processo de urbanização em Macapá. E foi a partir dessa realidade que propomos essa investigação doutoral e nos debruçamos sobre o tema em tela para debatê-lo com mais profundidade.

A opção pelo tema da urbanização e da regularização fundiária urbana e enveredar pelas discussões da geografia urbana foi um desafio teórico-metodológico novo para nós, visto que, em pesquisas anteriores, o foco de análise esteve centrado em outras dinâmicas espaciais, em especial a execução de políticas públicas. Isso exigiu um percurso reflexivo, em que a construção do conhecimento empírico do objeto estudado se desse ao mesmo tempo que ocorria o conhecimento teórico e metodológico dos estudos sobre o urbano na geografia. É fato que a dialética enquanto método de construção do conhecimento, e opção metodológica nessa pesquisa, não admite um entendimento da realidade que se paute na explicação fragmentada em teoria e prática, contudo, o que se quer evidenciar é o fato de que a pesquisa doutoral nos conduziu a novas leituras do mundo e da realidade a partir dos debates e reflexões da geografia urbana.

Neste trabalho escolhemos analisar a urbanização em Macapá após a criação do estado do Amapá, com enfoque no processo de expansão, urbanização e regularização fundiária urbana, intensificados após 2010 e representativos de novas

formas de atuação do capital no urbano dessa cidade, tendo contribuído para uma maior valorização da terra urbana como valor de troca, ao mesmo tempo em que amplia a segregação socioespacial.

Desta forma, analisamos e problematizamos a produção do espaço urbano resultante desse processo, dando ênfase às contradições existentes e às formas e conteúdos produzidos no urbano que, cada vez mais, impactam a paisagem urbana do município, evidenciam contradições e conflitos, e ampliam a desigualdade socioespacial, a exemplo das formas de loteamentos murados, apresentados como uma nova maneira de morar com segurança e tranquilidade, mas que, na verdade, fragmentam a cidade e não permitem que a parte mais pobre da população trabalhadora tenha acesso à cidade como direito.

Cabe dizer que, embora tenhamos buscado ser criteriosa no levantamento de dados e registro das informações empíricas, certamente muitas questões escaparam, visto que a pesquisa analisa um processo em curso e nem todos os resultados estão dados, ou são facilmente obtidos nas fontes disponíveis. Os levantamentos de campo foram realizados até o ano de 2016, contudo, em 2017 outros empreendimentos já foram lançados no mercado, aumentando o número de unidades habitacionais ofertadas pelo setor imobiliário privado. Portanto, a investigação realizada trata de uma análise processual das intervenções realizadas na cidade de Macapá e que, apesar da incompletude de muitas delas, já produzem inúmeros impactos sócioespaciais, seja pela presença de novas formas de organização de moradia, direcionadas a um público mais específico, seja pelo avanço da terra como mercadoria resultante da regularização e titulação da propriedade, ou pela forma de exclusão socioespacial que produzem.

No primeiro capítulo deste trabalho realizamos uma retomada histórica dos processos de produção e intervenção urbana, bem como as formas de acesso à terra urbana em Macapá antes da criação do Estado. Nele é evidenciado que, embora questões referentes à regularização fundiária de lotes urbanos já aparecessem em alguns planos urbanos e relatórios do governo territorial, não era no âmbito das políticas públicas para o urbano uma questão central, e que a propriedade privada do solo urbano não se apresentava de forma tão eminente, sendo seu acesso majoritariamente viabilizado através da emissão de títulos de posse pelo Estado, e o uso da terra como um critério para ceder posse da mesma

aos ocupantes. A terra como um valor de uso era predominante diante de um mercado de terra ainda pouco desenvolvido.

No capítulo 2 discutimos o processo de expansão urbana vivenciado por Macapá após a estadualização. Retrataríamos que, especialmente no final dos anos 1990, ocorre o desenvolvimento de um mercado de terras mais ávido, que estimula a propriedade privada do solo e a terra urbana avança como valor troca. Tal condição teve como efeito a dificuldade de acesso à terra pelos trabalhadores mais pobres, o que resultou no crescimento de loteamentos na periferia da cidade e na ocupação de áreas alagadas em regiões centrais. Destaca-se a valorização da terra com o predomínio de valor de troca e um tecido urbano marcado pela segregação socioespacial.

No terceiro capítulo discorreremos sobre a necessidade da regularização fundiária da terra urbana no contexto das novas formas de atuação do capital no urbano em Macapá e apresentamos os processos de regularização fundiária urbana: regularização fundiária administrativa que consiste em atos administrativos entre os ente federados, com objetivo de realizar a transferência das terras do Amapá, que estão em nome da União, para o Estado e seus respectivos municípios; regularizações fundiárias urbanas de interesse específico, cuja finalidade é garantir a propriedade privada da terra por meio do registro no cartório de imóveis e titulação.

Os elementos que constituem o preço da terra urbana, após 2010, em Macapá, e as estratégias do capital imobiliário e dos donos da terra para obter maior lucratividade na realização da renda da terra urbana, são as questões problematizadas no capítulo quatro. Nesse íterim, a terra urbana regularizada em Macapá se destaca no interesse do mercado imobiliário, visto poderem ser utilizadas em outras transações comerciais bem como servir de garantia para empréstimos. A terra regularizada e titulada se apresenta, nesse caso, como o diferencial na captação da renda.

Ao estudar a história fundiária do Amapá, o que fica claro é que, quanto mais a terra avança na sua condição de mercadoria, mais se intensifica o processo de segregação socioespacial. Nesse sentido, assinala-se que as contradições existentes entre a terra com predomínio de valor de uso e aquela com predomínio do valor de troca, utilizadas para a especulação imobiliária, quando devidamente

registrada como propriedade privada, é um exemplo para representar o que estamos analisando.

Alguns estudos sobre o urbano em Macapá, entre eles o citado neste trabalho, Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das áreas de Ressaca de Macapá e Santana (2012), justificam a questão da desigualdade social espacial em função da “falta de planejamento” e “ordenamento territorial”, ou seja, uma falha do poder público permitiu que a cidade crescesse desorganizada e que áreas de preservação ambiental, como são as áreas úmidas, fossem ocupadas. Entretanto, poucas discussões vão no sentido de entender de como a terra vai se consolidando como mercadoria, com a regularização fundiária nas terras da União e dos impactos disso na produção do espaço urbano, e no que refere a garantir o direito à cidade.

A existência dos vários planos diretores que consultamos, entre eles, Grunbif do Brasil (1960), Fundação João Pinheiro (1973), HJ Cole (1976) e Plano Diretor Participativo de Macapá (2004), demonstram uma tradição dessa cidade na elaboração de planos de desenvolvimento e planejamento urbano. O nível de detalhes e as inúmeras propostas de zoneamento urbano que eles apresentam, embora não tenham sido apresentados em detalhes neste trabalho, é perceptível se considerarmos o período e os recursos existentes na época, em especial quando falamos dos planos produzidos pelo governo territorial.

Nesse sentido, justificar os problemas da desigualdade socioespacial em Macapá como resultado da inexistência de planejamento, nos parece equivocado. Os planos existentes são exemplos de que houve planejamento, o que não houve foi a aplicação dos planos em sua integralidade, além de não considerar as contradições e conflitos na posse e/ou na propriedade da terra. Entendemos que o atual tecido urbano de Macapá, que cada vez mais se apresenta com elevada segregação socioespacial, é mais resultado do processo da instituição da terra como uma mercadoria, processo que começa a ser visível em meados da década de 1990, e após 2010, se intensifica com complexificação do mercado imobiliário, do que da inexistência de planejamento.

O planejamento, tal qual elaborado, como apontamos em discussão anterior, não se realizou ou não se aplicou, em muitos casos, porque as forças do capital sobre o direcionamento do uso do solo urbano são mais influentes no âmbito



político que as tratativas estabelecidas de forma coletiva no plano diretor, especialmente no que refere ao Plano Diretor Participativo de 2004.

Desse modo, retomando as ideias de Burnett (2009) e, em alguma medida, de Villaça (1993), os planos diretores não são instrumentos técnicos que se sobrepõem às relações sociais, eles são, a todo momento, reflexo das relações sociais, de sua elaboração à sua execução. Sua aplicação integral, parcial, ou com total desconsideração, dependem das relações sociais próprias de cada momento e da correlação de forças entre as classes existentes. Portanto, mesmo que tenhamos um planejamento progressista, se não houver força social que se aproprie dele, acompanhe e sustente a execução das propostas conforme estabelecidas no coletivo, possivelmente suas medidas não serão implementadas na integralidade.

O que se observa, nos anos após o processo de estadualização, é que a expansão urbana avança sobretudo para a periferia, contudo, o tipo de ocupação ocorrida nessa área até meados de 2010 e após isso, apresenta diferenças. Enquanto até 2010 essa expansão é realizada com a criação de loteamentos particulares e públicos, em sua maioria destinados a trabalhadores de baixa renda, como foi o caso daqueles criados pelo estado do Amapá<sup>101</sup>. Após 2010, outros tipos de loteamentos, destinados a um público de renda média e alta, também começam a ser criados na periferia; trata-se dos condomínios fechados e dos loteamentos murados.

A partir disso a área periférica em Macapá apresenta um sentido dual, não é mais só espaço dos trabalhadores pobres, mas também de um público que busca nos loteamentos cercados por muros morar em lugares habitados hegemonicamente por pessoas pertencentes a uma mesma classe social, e ao mesmo tempo evidencia, conforme apontado por Harvey (2013), umas das formas do capital aplicar seus excedentes, que é fazer da periferia um espaço rentável.

Nesse sentido, após 2010, a periferia em Macapá se produz e reproduz, em um sentido contraditório. Se, por um lado, segue ocupada pelas autoconstruções da classe trabalhadora, por outro, sua negação, são as áreas de construção de loteamentos murados, que são também a contradição entre o espaço homogêneo (consequência da extensão do mundo da mercadoria que cria as bases de uma

---

<sup>101</sup> Conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho, o estado do Amapá, na década de 1990, sob o comando do governador João Capiberibe, criou vários loteamentos urbanos que foram distribuídos a trabalhadores de baixa renda.

identidade abstrata em contradição com identidades locais) e o espaço fragmentado pela propriedade privada do solo, conforme aponta Carlos (2011).

No que se refere à construção de habitações no urbano, em que pese após 2010, a importância e o contingente de trabalhadores de baixa renda, que foram beneficiados com unidades habitacionais do MCMV faixa 1 (iniciativa do Estado)<sup>102</sup>, a maioria dos empreendimentos residenciais construídos no período, na periferia e área centrais da cidade, foram de iniciativa dos promotores imobiliários privados e destinados a um público de renda média a alta. Habitações de interesse social são construídas e fazem parte desse cenário, mas não são predominantes. Para isso terras rurais que eram da União, ao longo dos principais eixos de expansão urbana, sofrem uma “*metamorfose hec/m<sup>2</sup>*” e são adicionadas ao mercado de terras urbanas. A discursiva da segurança justifica a construção de muros e do morar intramuros, e potencializa a propriedade. De forma que surgem como principal produto imobiliário do período os loteamentos murados que vendem, junto com a propriedade da terra, a mercadoria segurança.

No processo de verticalização em curso no centro da cidade, se, por um lado, a discursiva do crescimento da população urbana e da necessidade de garantir o maior número de pessoas morando em locais com infraestrutura, pode ser uma justificativa para o avanço da verticalização, por outro lado, só esse pensamento encobre os verdadeiros motivos que estimulam o investimento nesse tipo de obra, que significa maior lucratividade pelo número de unidades num só lugar. Em sua maioria são produtos imobiliários de alto valor, que arrolam as ideias de praticidade, exclusividade e segurança nas suas peças publicitárias e, na prática, são formas construídas que produzem no urbano grande seletividade socioespacial.

O Estado, que até 2010 se destacava como o principal promotor da expansão urbana, por mais que não tenha se eximido da responsabilidade na construção de moradias de interesse social, passa a ter um papel secundário, e os agentes econômicos imobiliários, agora formalmente consolidados e organizados em uma cadeia mais complexa, em que os setores da incorporação, do mercado de terras e da comercialização estão presentes, assume a dianteira no processo de expansão urbana e provisão habitacional, dando margem para acontecer o que

---

<sup>102</sup> Foram construídas mais de sete mil unidades residenciais de interesse social.

Harvey (2016, p. 29) define como o valor de troca assumindo o comando da provisão habitacional.

O avanço da expansão urbana, na forma de loteamentos murados sobre terras rurais que eram da União, e as várias alterações nas legislações de uso e ocupação do solo, conforme demonstrado com o ocorrido com as Leis municipais nº 029/2004, 077/2011 e 109/2014 são indicadores, não só da importância que o setor imobiliário passa a ter na promoção do processo de expansão urbana, mas também de sua influência perante órgãos governamentais constituídos, na produção das leis e na política urbanística do município. O Estado ao aceitar, por conveniência ou por omissão, a existência de loteamentos murados ilegais, porque privatizam o acesso a áreas que segundo a legislação urbana brasileira são de acesso comum, como as ruas e praças, reforça o poder do setor imobiliário perante o poder público (RODRIGUES, 2016).

Na paisagem urbana a desigualdade socioespacial continua a se fazer presente, contudo, após 2010, nos espaços em que o capital imobiliário tem atuado no sentido da implantação das formas loteamentos murados e edifícios verticais de alto padrão, há alteração na forma e no conteúdo da segregação socioespacial. Os muros que, de acordo com Rodrigues (2016), em outros contextos históricos, quase sempre representavam a divisão da diferença, aqui representam o limite ou a fronteira entre mundos socioeconomicamente distintos, configurando nova forma de segregação socioespacial. Sua presença produz uma cidade segmentada e fragmentada.

A partir deles não há uma proposta de cidade, mas parcelamentos de glebas que formam enclaves, atendendo aos interesses da incorporação imobiliária, com o aumento de rendas, lucros e juros. Representam um tipo de segregação socioespacial que tem na propriedade privada e na apropriação privada de espaços públicos e coletivos sua base fundamental. E, ao que tudo indica, a aprovação da Lei nº 13.465/17 será uma forma de o Estado potencializar ainda mais a segregação, ao considerar a legalidade dos loteamentos murados com o controle de acesso, e também com a regularização fundiária que, de forma mais candente, significa a titulação e não a regularização de interesse social, como apresentado anteriormente.

Não obstante, os processos de regularização fundiária urbana em curso em Macapá, embora pensados a partir de lógicas diferentes, um viés mais

administrativo e outro, da consolidação da propriedade privada do solo urbano, com vigência da Lei federal nº 13.465/17, podem ter o mesmo fim, que é o de colocar mais terras no mercado. A regularização de cunho administrativa, que consiste na transferência das terras do Amapá que estão em nome da União para seus municípios e estado, ou seja, na realização de um ato administrativo que passa a responsabilidade sobre essas terras para esses outros entes federados e tem amparo na Constituição de 1988. Essa constituição transformou a União, Estados e municípios em entes federados, portanto, unidades territoriais com autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e, principalmente, com poder constituinte decorrente, nesse sentido é direito constitucional desses entes gerir ou administrar as terras que lhe são de competências.

Por outro lado, a titulação dos imóveis urbanos se apresenta com um processo de regulação fundiária que expressa a prevalência da terra como mercadoria, visto que, com o avanço das relações capitalistas na região, a terra urbana, além do valor uso, ou seja a terra ocupada exclusivamente para suprir a necessidade de habitar, passa também, na condição de valor troca, a ser empregada como uma garantia nas transações de crédito, passando a ter uma importância financeira, porque ela vai, por meio do título, dar garantia para o empréstimo, ou seja, a terra titulada tem o seu valor de troca consubstanciado no documento que permite o empréstimo, e a terra vira também um substrato imobiliário.

A aprovação da Lei nº 13.465/17, que desobrigou a aplicação dos dispositivos presentes no capítulo III da Lei nº 11.977/09 e do capítulo III da Lei nº 11.952/09, nos processos de regularização fundiária urbana, pode intensificar esse processo. O texto dos capítulos citados das Leis Federais nº 11.977/09 e nº 11.952/09 versam sobre critérios a serem obedecidos nos processos de regularização fundiária urbana que valorizam a dimensão do uso do solo urbano enquanto quesito principal para regularização. Nesse sentido, a Lei nº 13.465/17, ao desconsiderá-los, altera o valor uso enquanto substância de interesse social no processo de regularização fundiária urbana e passa para o interesse específico, potencializando, desse modo, a terra urbana como valor troca, deixando mais evidente ainda a importância do setor imobiliário na condução das políticas públicas para o urbano em Macapá.

No plano mais dinâmico da urbanização altera-se parte da realidade observada no urbano em Macapá durante quase todo o século XX, em que o urbano sempre se desenvolveu associado, ou a reboque do avanço dos grandes projetos econômicos implementados na região e das políticas estatais direcionadas, a ocupação do seu território, sendo refém, como explicou Becker (2013), de surtos de dinamismo associados ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas relacionadas ao comércio de exportação, praticamente sem substituição e ligadas a interesses externos. Verifica-se em Macapá, especialmente a partir de 2010, que o urbano passa a ter importância fundamental na aplicação dos excedentes de capital e inserido no âmbito das atividades econômicas como estratégia do capital para diminuir a queda na taxa geral de lucros.

Portanto, desloca-se os termos que colocavam o urbano diretamente relacionado ao suporte decorrente de grandes projetos econômicos, ligados ao avanço do capital sobre o campo e à ocupação territorial, visto que se alteram, na região, a forma e o conteúdo de acumulação do capital. Não que essas outras condições deixaram de existir e a influenciar na expansão do urbano, o que apontamos é que o urbano também passa a ser um dos lugares da acumulação do capital, ou seja, a cidade passa a ser um dos motores da acumulação do capital nessa fase atual. Dessa forma se insere em um movimento mais geral do capital, que tem na urbanização um meio para ajudar a absorver os excedentes de capital, conforme aponta Harvey (2014).

A urbanização contemporânea em Macapá tem como legado o avanço dos processos de segregação socioespacial, a apropriação privada da cidade por determinados grupos e setores econômicos com interesses específicos, negando, dessa maneira, em seu sentido mais profundo, o direito à cidade à maioria das pessoas que vivem nela. Pois, conforme apontado por Harvey (2014) e Lefebvre (2001), a cidade é sobretudo uma produção social. Suas formas e conteúdos resultam do trabalho coletivo dos inúmeros indivíduos que vivem nela. É uma produção do espaço e reprodução das relações sociais, então, mais do que uma produção de objetos, ela é criação, ou seja, produto da atuação social, e, ao mesmo tempo, cria e recria condições para a contínua acumulação de capital. Sendo assim, nada seria mais justo que esse vasto comum fosse concedido a todos aqueles que participaram da sua produção social.

Por fim, tecemos as últimas palavras das considerações finais desta tese, sem a intenção de encerrar a discussão, mas entendendo as questões apresentadas até esse momento como um ponto do percurso, e que os resultados desta tese evidenciam a urbanização contemporânea em Macapá como um processo que tem, sobretudo, intensificado a segregação socioespacial, potencializado a terra como valor de troca, negligenciando a função social da propriedade e cidade, e avançando na destruição da cidade enquanto OBRA e direito coletivo. Como contraponto a essa realidade, reivindicamos uma cidade sem muros que nos impeça de experimentá-la em todas as suas possibilidades e potência. E consideramos indispensável a revogação da Lei nº 13.465/17, para que as lutas pelo Direito à Cidade possam avançar.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, S. M.; SALLES, S. G. **Marabaixo**: identidade social e etnicidade na música negra do Amapá. São Paulo: UMESP; UNESCO, 2005. Disponível em: <[http://www2.metodista.br/unesco/Encipecomal/Folk\\_2005\\_gt2\\_txt003.pdf](http://www2.metodista.br/unesco/Encipecomal/Folk_2005_gt2_txt003.pdf)>.

ALMEIDA, Iorrana Bastos. A Influência da Verticalização no Desenvolvimento das Cidades: Estudo de caso da área central de Macapá. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Amapá - UNIFAP, Macapá, 2017.

ALMEIDA, L. F. G. de; MONTE-MÓR, R. L. M. Renda Fundiária e regulação imobiliária: dos aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Estado e Capital imobiliário**. Belo Horizonte: Editora Com Arte, 2011.

BECKER, B. **Amazônia**: Geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 168 p.

\_\_\_\_\_. **A Urbe Amazônida**: a floresta e a cidade. 1.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. 88 p.

BOTELHO, Lima Maurilio. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. **Espaço e Economia**, revista brasileira de geografia econômica, ano IV, n. 8, 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/liane/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/espacoeconomia-2273.pdf](file:///C:/Users/liane/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/espacoeconomia-2273.pdf)>. Acessado em: 16 mai 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2014. 464 p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

CAMILO, J. Homens de Pedras no desenho das fronteiras amazônicas (1764/182). In: \_\_\_\_\_. **Amazônia-Amapá escritos de história**. Belém: Paka-Tatu, 2009, p. 173-209.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: \_\_\_\_\_. **A produção do Espaço Urbano**: agentes, processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 53-73.

\_\_\_\_\_; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. (Orgs.). **A cidade como Negócio**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015. 270 p.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 39-68, jul./set. 1987.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995. 94 p.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias Geográficas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CUNHA JÚNIOR, A. J.; GENSCHOW, F. A. **Amapá um estudo para colonização**. Rio de Janeiro: INIC, 1958. 161 p.

DAVIS, S. H. **Vítimas do Milagre**. Trad. Jorge Alexandre Faure Pontual. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977. 208 p.

DRUMMOND, José Augusto; PEREIRA, Mariangela de Araujo Polvoas. **O Amapá nos tempos do Manganês**: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

FAISSOL, S. **Atlas do Amapá**. Rio de Janeiro: Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá e Conselho Nacional de Geografia - IBGE, 1966. 40 p.

FERREIRA, J. F. C. et al. A Morfologia de uma cidade no meio do mundo: transformações urbanas e novos desafios de Macapá-AP. III Colóquio de Geografia do Oeste do Pará. Sociedade, Natureza e Território, **Anais...** p. 1-13, 2015.

FERREIRA JR., A.; FERREIRA, F. S. **Agricultura Familiar**: Estudo de Caso da Colônia Agrícola do Matapi. Macapá: UNIFAP, 2013. 55 p. (Monografia).

FILOCREÃO, Antônio Sergio Monteiro. Formação Socioeconômica do Estado do Amapá. In: CASTRO, Edna; CAMPOS, Indio. (Orgs.). **Formação Socioeconômica da Amazônia**. 1. ed. Belém: NAEA/UFPA, 2015. p. 97-172. (Vol. 1).

FREITAS, A. M. **Dinâmicas Urbanas em Macapá**: A implantação do Amapá Garden Shopping e mudanças no uso e preço do solo urbano nos bairros Zerão e Universidade. 2013. 55 f. Monografia (Curso de Geografia) - Departamento de Ciências Humanas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2013.

\_\_\_\_\_. **Dinâmicas urbanas em Macapá**: A implantação do Amapá Garden Shopping e mudanças no uso e preço do solo urbano nos bairros Zerão e Universidade. 2014. 30 p. Relatório de Iniciação Científica (Colegiado de Geografia) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014.

FURTADO, Celso. **O Brasil "Pós-Milagre"**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001. 177 p.

GOLDENSTEIN, Léa; SEABRA, Manoel. Divisão Territorial do Trabalho e Nova Regionalização. **Revista do Departamento de Geografia**, USP, São Paulo, v. 1, p. 21-47, 1982.



GONZÁLEZ, Samuel Jaramillo. **Hacia una teoría de la renda del suelo urbano**. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía; CEDE; Ediciones Uniandes, 2009. 445 p.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere, Volume I**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 500 p.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; RYDON, Bastian Philip. Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 50, n. 3, p. 525-544, Jul/Set 2012.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. Niterói: Eduff; São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, David. **17 Contradições: e fim do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 235 p. (Vol. 1).

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011. 238 p.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Paris: capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo, 2015. 326 p.

\_\_\_\_\_. **Rebel cities**. Londres, GB: Verso, 2012.

HOSLTON, J. **Cidadania insurgente**. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2013.

IANNI, O. Apresentação. In: \_\_\_\_\_. **Projeto Jari: a invasão norte americana**. São Paulo: Brasil Debates, 1979. 111 p.

IAPARRÁ, Danielson da Silva; LOMBA, Roni Mayer; ALVES, Edimar de Souza. O impasse da regularização fundiária dos territórios quilombolas: o caso da comunidade Lagoa dos Índios/AP. VII SINGA – Simpósio Internacional de Geografia Agrária, GT 3 – Movimentos Sociais no Campo e Luta pela Terra, UFG, Goiânia, **Anais...** 30.10 a 03.11.2015.

LEAL, Maura. A mística do Amapá: a invenção do cidadão amapaense-brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Amazônia-Amapá escritos de história**. Belém: Paka-Tatu, 2009. p. 267-295.

LEFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999. 178 p.

\_\_\_\_\_. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.

LIMA, Ricardo Ângelo Pereira. **Antropización, Dinámicas de Ocupación del Territorio e Desarrollo en la Amazonía Brasileña**: El caso del Estado de Amapá. Barcelona (Bellaterra), Espanha: Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona, novembro de 2003.

LOBATO, Sidney da Silva. **A cidade dos trabalhadores**: insegurança estrutural e táticas de sobrevivências em Macapá (1944-1964). 2013. 239 f. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Universidade de Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. et al. **Do lado de cá**: Fragmentos de história do Amapá. Belém: Editora Açai, 2011. 551 p.

\_\_\_\_\_. Os descaminhos da fortuna: a política de colonização no Amapá (1940-1958). In: \_\_\_\_\_ et al. **Do lado de cá**: Fragmentos de história do Amapá. Belém: Editora Açai, 2011. p. 115-138.

\_\_\_\_\_. Redéfinition des récits urbains: analyse de deux déplacements du centre politique de Macapá (1944 et 1967). **Revista BRÉSIL Sciences Humaines et Sociales**, n. 10, 2016. Disponível em: <<https://bresils.revues.org/2064?lang=fr>>. Acessado em: 28 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cultura e religião**: notas para um estudo histórico-antropológico na Amazônia. I Seminário de História, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 1996.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 19, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200005)>. Acessado em: 28 mar. 2016.

MACHADO, L. O. O Controle Intermitente do Território Amazônico. **Revista Território**, UFRJ/LAGET, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 19-32, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a Crise Urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARINS, Paulo César Garcez. **Habitação e vizinhança**: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. São Paulo: Cia das Letras, 1998. (Coleção História da vida privada no Brasil, Vol. 3).

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

MARX, Karl. **O Capital**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985-86. (Vol. V).

\_\_\_\_\_. **O capital:** crítica da economia política, 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MASCARO, Alysso. **Estado e forma política.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

NASCIMENTO, A. G. **A Reforma Agrária no Estado do Amapá:** O Processo Histórico-Institucional Fundiário e as Consequências dos Projetos de Assentamento sobre Cobertura Florestal. 2009. 167 p. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

NASCIMENTO, Durbens M.; COUTO, Aiala C. O.; FERREIRA, Aurilene dos S. Estado fronteira e redes na Amazônia: uma contribuição ao debate. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). **Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades.** Rio de Janeiro: Publit, 2010. p. 17-44. (Vol. 1).

NUNES FILHO, Ednaldo Pinheiro. Formação histórica, econômica, social, política e cultural do Amapá: descrição do processo de formação histórica do Amapá. In: OLIVEIRA, Augusto; RODRIGUES, Randolfe. **Amazônia-Amapá:** escritos de história. Belém: Paka-Tatu, 2009. P. 2011-2234.

OLIVEIRA, G.; SCAZUFCA, P.; AROUCA, L. F. A. F. **Ranking do saneamento.** Resultado com base no SNIS, 2012. São Paulo: GO Associados, Instituto Trata Brasil, 2014. 84 p.

PINTAUDI, S. M.; FRÚGOLI JR., H. (Orgs.). Shopping Centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 146-150, Mai/Jun. 1994. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a13v34n3.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a13v34n3.pdf)>. Acessado em: 28 fev. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Shopping Centers:** espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras. São Paulo: UNESP, 1992. 129 p.

PORTILHO, I. S. **Políticas de Desenvolvimento Urbano em Espaços Segregados:** Uma Análise do PDSA na Cidade de Macapá (AP). 2006. 166 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

PORTO, J. L. R. **Amapá:** principais transformações econômicas e institucionais (1943 - 2000). 2002. 216 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

\_\_\_\_\_; NASCIMENTO, Durbens M. (Orgs.). **Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia setentrional:** das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro: Publit, 2013. p. 31-62.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Trad. Rita Lima 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. 185 p.

PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. Os Processos de Desenvolvimento e Desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 601-636, dez. 2011.

RAIOL, Osvaldino da Silva. **A Utopia da Terra na Fronteira da Amazônia**: a geopolítica e o conflito pela posse da terra no Amapá. Macapá: Editora O DIA Ltda., 1992. 240 p. p. 207-212.

REIS, A. C. F. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949. 182 p.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Matriz discursiva sobre meio ambiente: produção do espaço urbano - Agentes, escalas e conflitos. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. **A produção do Espaço Urbano**: agentes, processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 207-225.

\_\_\_\_\_. **Debate sobre a renda da Terra Urbana**. Fala realizada no colóquio de orientação realizado em Dezembro de 2015. São Paulo: dezembro 2015.

\_\_\_\_\_. Loteamentos Murados e Condôminos Fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. In: VASCONCELOS, Pedro Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs.). **A Cidade Contemporânea**. Segregação Espacial. São Paulo: Contexto, 2016.

\_\_\_\_\_. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1991.

\_\_\_\_\_. Os Mega Eventos na Produção e Reprodução do Espaço Urbano. **GeoTextos**, UFBA, Salvador, v. 9, n. 2, p. 13-25, dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Processo Migratório e Situação de Trabalho da População Favelada em São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de São Paulo - USP, São Paulo, 1981.

\_\_\_\_\_. **Produção e Consumo do e no Espaço**: Problemática Ambiental Urbana. São Paulo: HUCITEC, 1998. 239 p.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1977.

SANFELICI, DANIEL. As Escalas de Acumulação na Produção das Cidades. VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. (Orgs.). **A cidade como Negócio**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015. 270 p.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. 518 p.

SANTOS, E. R. C. **Amazônia Setentrional Amapaense**: dos mundos das águas às florestas protegidas. 2012. 227 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999. 308 p.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2009. 173 p.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001. 175 p.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001. 473 p.

SAUER, Sergio. A MP 759 e a ampliação da grilagem da terra, da concentração fundiária e da expropriação da terra. Entrevista especial com Sérgio Sauer. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo-RS, 6 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/569385-a-mp-759-permitira-o-desenvolvimento-agropecuario-a-concentracao-fundiaria-e-a-expropriacao-da-terra-entrevista-especial-com-sergio-sauer>>. Acessado em: ago. 2017.

SAUTCHUK, Jaime; CARVALHO, Horácio M; GUSMÃO, Sergio B. **Projeto Jari**: a invasão norte americana. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1979. 110 p.

SILVA, Gonçalves Marcelo. **A Titulação das Terras das Comunidades Tradicionais Quilombolas no Brasil**: análise da atuação do Estado. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, Marco A. L. **Território Tecnológico**: A Gênese da Informatização do Espaço Amapaense no Contexto das Redes Tecnológicas. 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

SOUSA, M. S. **Urbanização e problemática ambiental em Macapá**: um estudo de caso sobre o Bairro Pacoval. 2013. 58 p. Monografia (Graduação em Geografia) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2013.

SPOSITO, M. E. B. A Produção do Espaço Urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. **A produção do Espaço Urbano**: agentes, processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011 p. 123-145.

SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R.; MARTINS, C.C. Políticas públicas de integração física da Amazônia e a fronteira internacional do Amapá. Circuito de Debates Acadêmicos, 1., Brasília: IPEA, Anais... 2011.

TAKIYAMA, Luís Roberto et al. **Projeto zoneamento ecológico econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, estado do Amapá**: relatório técnico final. Macapá: IEPA, 2012. 84 p.

TIERNO, Rosana. **Regularização Fundiária em Debate**: a medida 759/2016 e seus desdobramentos para o Urbano e o Rural na Amazônia. Apresentação em evento realizado pelo Laboratório Cidades na Amazônia, Belém, em 2 de junho de 2017.

TOPALOV, C. **La urbanization capitalista**: algunos elementos para su análisis. Mexico: Edicol Mexico, 1979.

TOSTES, J. A. **Planos Diretores no Estado do Amapá**: Uma contribuição para o Desenvolvimento regional. Macapá: J. A. Tostes, 2006. 192 p.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. A Natureza da Urbanização na Amazônia e sua Expressão Metropolitana. **GEOGRAFARES**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 117-129, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Das “Cidades na Floresta” às “Cidades da Floresta”: Espaço, Ambiente e Urbanodiversidade na Amazônia Brasileira. **NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**, Belém, Paper nº 321, 2013. Disponível em: <<http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/215>>. Acessado em: 23 mar. 2017.

VIDEIRA, P. L. **Marabaixo, dança afrodescente**: significando a identidade étnica do negro amapaense. Fortaleza: Edições EFC, 2009. 152 p.

VILLAÇA, Flávio. O Plano Diretor dos anos 90. Trabalho apresentado ao Seminário Latino de Americano de Planejamento Urbano, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, **Anais...** maio de 1993. Disponível em: <<file:///E:/BACKUP%20VAIO/Documents/Doutorado/Dissertações,%20Teses%20%20e%20Outros%20Doc/Villaça%20plano%20anos%2090.pdf>>. Acessado em: 18 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. SEMINÁRIO “CIDADES BRASILEIRAS – DESEJOS E POSSIBILIDADES”, 2., Campo Grande, **Anais...** agosto de 2000. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo\\_gde.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf)>, Acesso em: 25 fev. 2017.

## Leis e Decretos

AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado. Lei nº 1.758, 27 de junho de 2013. Autoriza o Poder Executivo a realizar a alienação gratuita, mediante doação dos lotes urbanos de assentamentos localizados em imóveis de domínio do Estado do Amapá, para promover a regularização fundiária urbana e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado nº 5498**, 28.06.2013. Disponível em: <[http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar\\_legislacao&especie\\_documento=&ano=2013&pesquisa=&n\\_doeB=&n\\_leiB=1758&data\\_inicial=&data\\_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=>](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=2013&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=1758&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=>)>. Acessado em: abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 05.10.1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 8.713, de 15 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, no que se refere à transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18.04.2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8713.htm)>. Acessado em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 30.694, de 31 de março de 1952. Estabelece critério para a distribuição de quotas de borracha nacional ou importada às empresas produtoras de artefatos de borracha. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15.04.1952. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30694-31-marco-1952-339591-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em: 15 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10.07.1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm)>. Acessado em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indisponível a segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilometro de largura em cada lado do eixo de rodoviárias na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04.04.1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm)>. Acessado em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06.07.1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1179.htm)>. Acessado em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25.11.1987. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11)>. Acessado em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Coleção de Leis do Brasil, 31 dez.1943. **Diário Oficial da União**, Brasília: 04.01.2007. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm)>. Acessado em: 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 6.550, de 31 de maio de 1944. Retifica os limites e a divisão administrativa dos Territórios do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã, e do Iguassú. Coleção de Leis do Brasil, 31 dez.1944. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04.01.2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del6550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6550.htm)>. Acessado em: 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06.09. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm)>. Acessado em: 08 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001. Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27.08.2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2157-5.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2157-5.htm)>. Acessado em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Actos Legislativos**, Rio de Janeiro, 02.10.1850.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21.12.1964, retificado em 01.01.1965.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27.10.1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm)>. Acessado em: 28 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17.07.2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm#art58](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm#art58)>. Acessado em: 30 abr. 2015.



\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26.06.2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm)>. Acessado em: 22 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08.07.2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12.07.2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04.01.2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp124.htm)>. Acessado em: 29 out. 2015.

MACAPÁ. Lei Complementar nº 026/2004 - PMM, de 20 de janeiro de 2004. Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. **Palácio Laurindo dos Santos Banha**, em Macapá, 20 de janeiro de 2004. Disponível em: <[https://www.google.com.br/?gws\\_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004](https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004)>. Acessado em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 029/2004 - PMM, de 24 de junho de 2004. Institui as normas de uso e ocupação do solo no município de Macapá e dá outras providências. **Palácio Laurindo dos Santos Banha**, em Macapá, 24 de junho de 2004. Disponível em: <<Macapa.ap.gov.br/.../lei%20do%20uso%20e%20ocupacao%20do%20solo.pdf>>. Acessado em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 077/2011 - PMM. Altera a redação de dispositivos e anexos que menciona, da lei complementar nº 029/2004 – alterada pela lei complementar nº 044/2007- PMM, e da lei complementar nº 026/2004 – PMM, alterada pela lei complementar nº 045/2007-PMM, introduzindo novos dispositivos na referida lei complementar. **Palácio Laurindo dos Santos Banha**, em Macapá, 13 de janeiro de 2011.

## **Relatórios Governamentais e Planos de Desenvolvimento Urbano**

AMAPÁ. Assembleia Legislativa. **RELATÓRIO FINAL CPI DAS TERRAS**. Macapá: 2004. 112 p.

COLE, H. J. ASSOCIADOS S.A. Brasil. Consultoria de planejamento urbano, arquitetura e turismo. **Documento síntese**, Rio de Janeiro, 1979.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relatório anual 1976**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/000084642.pdf>. Acessado em: 20 de jul, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Macapá**: Plano de Desenvolvimento Urbano. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1973. p. 207.

GOVERNO DO TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. **Relatório Anual**: exercício de 1968. Macapá, Território Federal do Amapá.

GRUNBILF, Brasil. **Plano Urbanístico da Cidade de Macapá**: plano de desenvolvimento urbano. São Paulo: Grunbilf, 1960. 59 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 1940**. Série Regional, parte III, Pará. Rio de Janeiro, 1952.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1950**. Série Regional. Rio de Janeiro, 1957. (Volume XI).

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1960**. Rondônia, Roraima e Amapá. Rio de Janeiro, 1960. (Volume 1, Tomo 1, 1 e 2 partes).

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1970**. Rondônia, Roraima e Amapá. Rio de Janeiro, 1970. (Volume 1, Tomo 1).

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1980**. Dados Distritais, Rondônia, Roraima e Amapá. Rio de Janeiro, 1982. (Volume 1, Tomo 3, número 1).

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 1991**. Número 6, Amapá. Rio de Janeiro, 1991. p. 1 -99.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 2000**. Características gerais da população. Rio de Janeiro, 1991. p. 1 -178.

\_\_\_\_\_. **Cidades - população 2010 e população estimada 2015**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=160030>>. Acessado em: 24 out. 2015.

### **Revistas**

REVISTA ICOMI Notícias, Macapá, nº 23, 1965.

REVISTA CLASSES PRODUTORAS. Ano XXIX, n. 990, Rio Janeiro, dez. 1966.

## APÊNDICES

### APÊNDICE 1

**Figura 30** - Empreendimentos residenciais públicos construídos em Macapá de 2010 a 2014

Nº	Empreendimento	Tipo	Empresa	Modalidade	Localização	Nº Unidades	Tamanho m²	Ano de Lançamento
1	Conjunto Habitacional Mestre Oscar Santos	Público	Prefeitura Municipal / Governo Federal - Minha Casa Minha Vida	casa	Zona Norte	528	-	2013
2	Conjunto São José	Público	Prefeitura Municipal / Governo Federal - Minha Casa Minha Vida	apartamento	Zona Sul	1440	50	2014
3	Conjunto Jardim Açucena	Público	Prefeitura Municipal / Governo Federal - Minha Casa Minha Vida	apartamento	Zona Sul	1500	50	2013
4	Macapaba	Público	Governo do Estado e Governo Federal (Minha Casa Minha Vida I)	apartamento /casa	Zona Norte	4.366	-	2014
5	Conjunto Habitacional Mucajá	Público	Prefeitura Municipal / Governo Federal - PAC	apartamento	Zona Sul	592	47	2011

Fon  
te:  
Tra  
balh  
o de  
cam  
po  
(20  
15).

## APÊNDICE 2

**Figura 31** - Empreendimentos residenciais privados verticais construídos em Macapá de 2010 a 2015

Nº	Empreendimento	Tipo	Empresa	Modalidade	Localização	Nº Unidades	Tamanho m²	Ano de Lançamento	Valor da Unidade em mil R\$
1	Manhattan Residence	privado	Vex Construtora e Incorporadora	apartamentos	Bairro Santa Rita.	48	200	2012	600*
2	Costa Norte	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	154	2014	_____
3	Brunswick Residence	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	201	2011	_____
4	Royal Residence	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	145	2013	_____
5	ICON Residence	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	200	2013	_____
6	Atlanta	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	221	2014	_____
7	Safira	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	143	2014	_____
8	Florian Peixoto	privado	Construtor & Incorporadora - ICON	apartamentos	Centro	_____	70, a 76	2014	300*
9	Catedral Tower	privado	Vex Construtora e Incorporadora	apartamentos	Centro	48	201	2015	700*
10	Residencial Parque Felicita	privado	Vex Construtora e Incorporadora	apartamentos 2 e 4	Rodovia JK	416	55 a 60	2011	165*
11	Torre Almirante Barroso	privado	Vex construtora incorporadora	apartamentos	Centro	350	112	2015	500
12	Ilha de Capri Residencial	privado	Vex Construtora e Incorporadora	apartamentos	Bairro Buritizal	_____	91	2012	400
13	Di Firenze Residence	privado	Construtora e Incorporadora Meio Norte	apartamentos	Centro	_____	140	2013	665

Fonte: Trabalho de campo (2015).

\* Valor inicial.



(continuação)									
Nº	Empreendimento	Tipo	Empresa	Modalidade	Localização	Nº Unidades	Tamanho m²	Ano de Lançamento	Valor da Unidade em mil R\$
11	Loteamento Eldorado	privado	Urbanizadora e Loteadora Manari	Terreno /casas	Duca Serra	117	250*	2008	Lote: 60/ Casa: 240**
12	Loteamento Portal do Sol	privado	Urbanizadora e Loteadora Manari	Terreno /casas	Rodovia JK	210	250*	2008	Lote: 35/ Casa: 135**
13	Vila Tropical Loteamento	privado	Urbanizadora e Loteadora Manari	Terreno /casas	Rodovia JK	200	250*	2007	Lote: 30/ Casa: 130**
14	Loteamento Manari Vilagem	privado	Urbanizadora e Loteadora Manari	Terrenos /casas	Rodovia JK	62	675*	2005	Lote: 90/ Casa: 650**
15	Terra Nova Macapá I e II	privado	Renda Portuguesa Urbanizadora e Vex Construtora e Incorporadora	Terreno	BR 156	2299	200*	2014	Lote:40**
16	Arboreto Residence	privado	Vex Construtora e Incorporadora	casa	Rodovia JK	139	117*	2013	Casa:328**

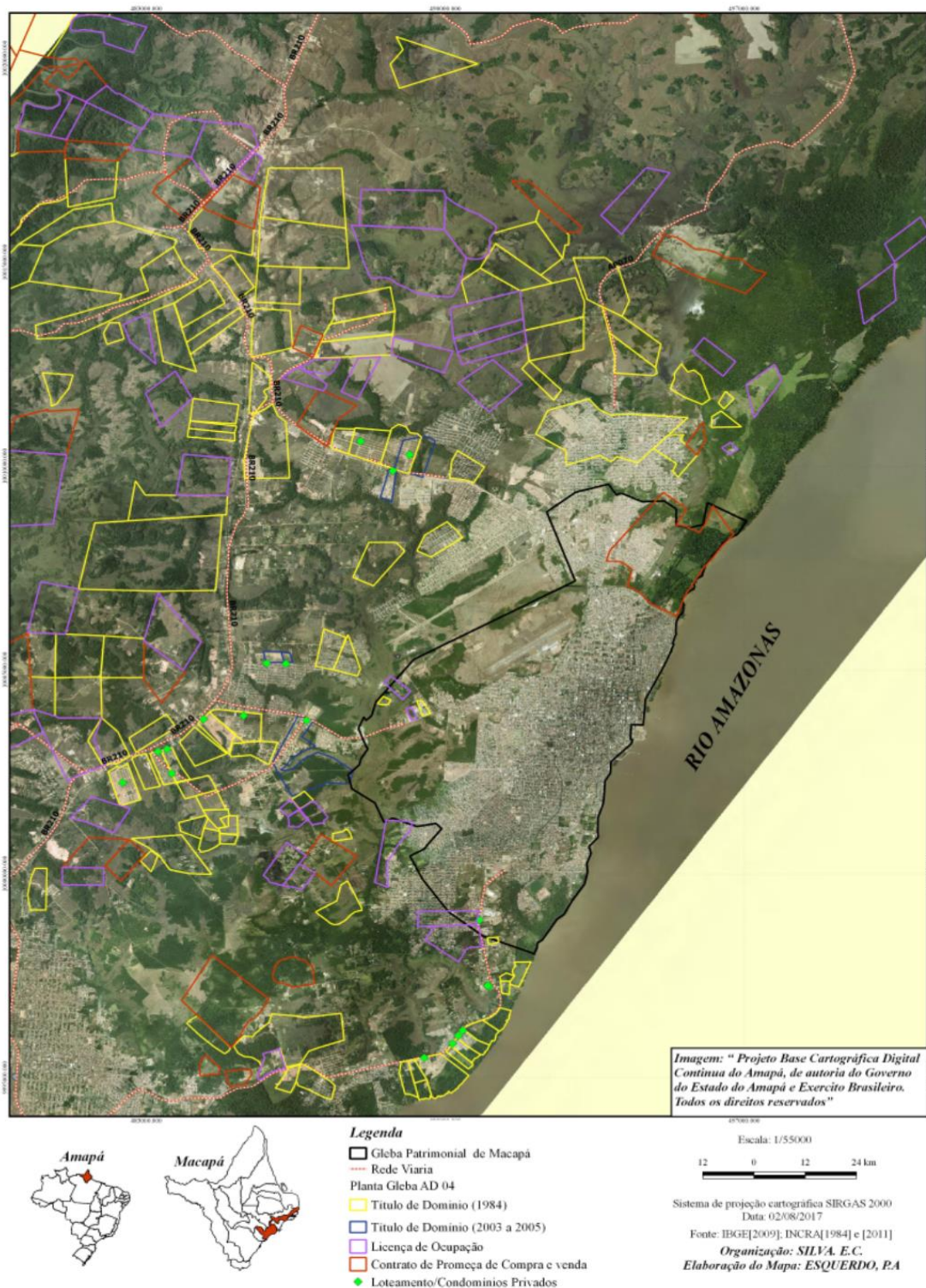
Fonte: Trabalho de campo (2015).

\* Tamanho do imóvel ou lote a partir dessa metragem.

\*\* Valor inicial.

## APENDICE 4

Figura 22 Mapa de situação fundiária do gleba AD 04 - 4004-0000 e 0005






## ANEXOS

## ANEXO 1


Figura 34 - Relatório Do Programa Terra Legal Macapá - Terras Urbanas

 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL NO AMAPÁ- SERFA-11 RUA ADILSON JOSÉ PINTO PEREIRA Nº 1409 - BAIRRO SÃO LAZARO - CEP Nº 68.908-610 - FONE: (96) 3251-6091				
Processos de Regularização das Áreas Urbanas Consolidadas do Estado do Amapá. 14/01/015				
MUNICÍPIOS	DENOMINAÇÃO	GLEBA	SITUAÇÃO PROCESSUAL	SITUAÇÃO
<b>MACAPÁ</b>				
	Santo Antônio da Pedreira	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e elaboração do relatório de Caracterização. O levantamento urbano realizado.
	Comunidade do Abacate da Pedreira	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e elaboração do relatório de Caracterização. O levantamento urbano realizado.
	Comunidade do Lontra da Pedreira	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e elaboração do relatório de Caracterização. O levantamento urbano realizado.
	Abacate da Pedreira	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e elaboração do relatório de Caracterização. O levantamento urbano realizado.
	São Joaquim do Pacui	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Finalizado e tramitado para análise na SERFAL
	Santa Luzia do Pacui	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Finalizado e tramitado para análise na SERFAL
	Corre Água	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Finalizado e tramitado para análise na SERFAL
	Liberdade	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Finalizado e tramitado para análise na SERFAL
	São Tomé	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Finalizado e tramitado para análise na SERFAL
	Tracajutuba I	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado em campo, falta inserir no SIEGF
	São João do Maruamum	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, comunidade quilombola
	Santa Maria	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, porem não tem característica urbana
	Limão	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, porem não tem característica urbana
	Coração	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, falta inserir no SIEGF
	Brasil Novo	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado pela PMM, falta alguns ajuste e inserir no SIEGF
	Novo Horizonte	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, está em análise no Ministério das cidades
	Jardim Felicidade	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, com nota técnica do Mistério das cidades em favor da regularização
	Boné Azul	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Geo realizado, com nota técnica do Mistério das cidades em favor da regularização
	Vila do Trem	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Não tem processo formalizado	Falta fazer geo
<b>SANTANA</b>				
	Comunidade do Anauerapucu	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e realizar o levantamento da área urbana.
	Comunidade Cachoeirinha	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e realizar o levantamento da área urbana.
	Comunidade do Santo Antonino do Matapi	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Tem processo de áreas quilombolas
	Comunidade de São Tomé do Pirativa	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Tem processo de áreas quilombolas
	Comunidade do Igarapé do Lago	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Falta o geo e realizar o levantamento da área urbana.
	Vila do Limão	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	
	Comunidade do Desterro do Matapi	Matapi-Curiatú-Vila Nova	Processo formalizado	Tem processo de áreas quilombolas
<b>MAZAGÃO</b>				
	Distrito do Carvão	Mazagão	Processo formalizado	Está na fase de consulta aos órgãos
	Vila Maracá	Mazagão	Processo formalizado	Está na fase de consulta aos órgãos
	Vila do Mazagão Velho	Mazagão	Processo formalizado	Está na fase de consulta aos órgãos

Fonte: Programa Terra Legal (2016).

## ANEXO 2

**Figura 35 - Memorando N. 022/2015/Terrenos Legalizados Pela Prefeitura Até 2012**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ**  
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACIONAL  
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

---

**Macapá (AP), 02 de outubro de 2015.**


**MEMO nº 022/2015-DASF/SEMDUH**  
**Do:** Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários – DASF/SEMDUH  
**AO:** GAB/SEMDUH

Senhor Secretário,


Em atenção á solicitação verbal deste gabinete, encaminhamos levantamento quantitativo aproximado dos Títulos de Domínios emitidos por gestão de Governadores e Prefeitos, conforme quadro abaixo:

Gestão Território Federal do Amapá	Quantidade de TD	Período
Gov. Arthur de Azevedo Henning	136	1978 a 1979
Prefeito Cleiton Figueiredo de Azevedo		
Domício Campos de Magalhães		
Gov. Annibal Barcelos	637	1980 a 1987
Gestão Prefeitura Municipal de Macapá	Quantidade de TD	Período
Murilo Agostinho Pinheiro	2.235	1981 a 1985
Jonas Pinheiro Borges	207	1985 a 1986
Raimundo Azevedo Costa	1.608	1986 a 1989
João Alberto Capiberibe	1.364	1989 a 1992
João Bosco Papaleo Paes	359	1993 a 1996
Annibal Barcelos	866	1997 a 2000
João Henrique Rodrigues Pimentel	2344	2000 a 2008
Antonio Roberto Rodrigues Goes da Silva	1227	2009 a 2012

Atenciosamente, *aprovado 10/10/15*



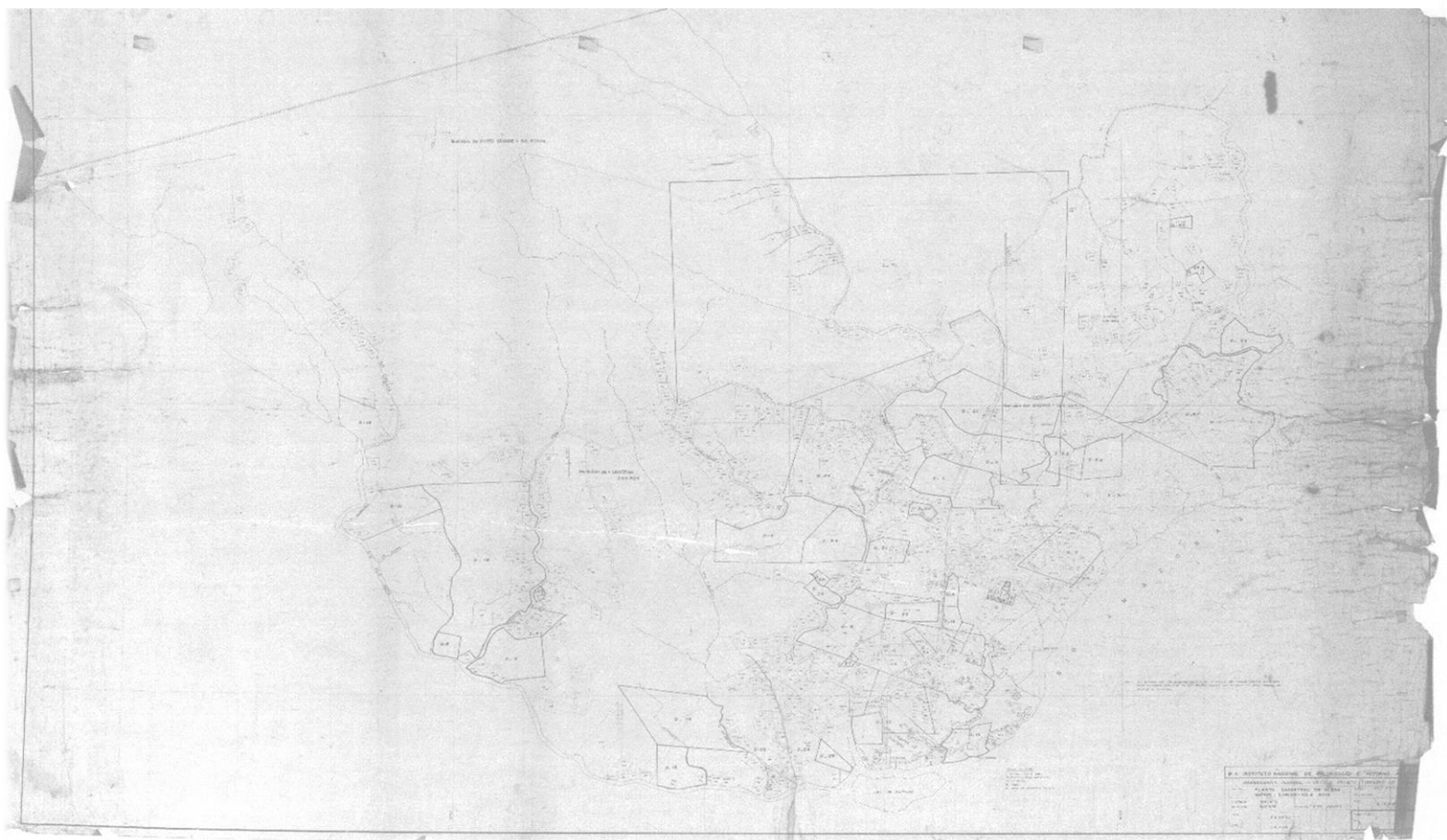
**Manoel Blanc**  
Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários – DASF  
SEMDUH  
Decreto Nº 2.252/13 - PMM



*02/10/15*  
Mônica Chaves de S. Brito  
Técnica em Administração  
Moz 022/15

Fonte: SEMDUH (2016).

## ANEXO 3

**Figura 36** – Croqui da situação Fundiária da Gleba AD 04 – 1984

Fonte: Projeto Fundiário do Amapá - INCRA (1984).